



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

Aan Hare Excellentie
Mevrouw Charetti America-Francisca
Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (SOAW)
p/a Kabinet van de Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn
WTC Building, Piscaderaweg z/n
T: +5999 724 5300
E: kabinet.soaw@gobiernu.cw (voor zover publiek beschikbaar)
A l h i e r

Willemstad, 22 december 2025

Ref.nr.:146/2025-SER

Betreft: Aanbieding advies inzake de ontwerp-ministeriële regeling, met algemene werking, ter uitvoering van artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen (zaaknummer 2025/059901; ref.nr. 143/2025-SER)

Excellentie,

Gaarne vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

Naar aanleiding van uw verzoek om advies d.d. 15 december 2025 (zaaknummer 2025/059901; ref.nr. 143/2025-SER) biedt de Sociaal-Economische Raad (SER) u hierbij formeel het advies aan inzake de in de onderwerpregel genoemde ontwerp-ministeriële regeling, met algemene werking, ter uitvoering van artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen (P.B. 2022, no. 135 (G.T.)).

De Raad heeft dit advies zorgvuldig voorbereid en vervolgens vastgesteld in zijn plenaire vergadering van 19 december 2025.

Het advies is als bijlage bij deze brief gevoegd.

Voor een volledige en gedetailleerde uiteenzetting van de juridische, macro-economische en sociaaleconomische overwegingen, de beleidsargumenten en de conclusies van de SER wordt onverkort verwezen naar het advies, waarvan de volledige tekst integraal deel uitmaakt van deze aanbieding en waarin de Raad zijn bevindingen uitvoerig heeft gemotiveerd in het kader van artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen.

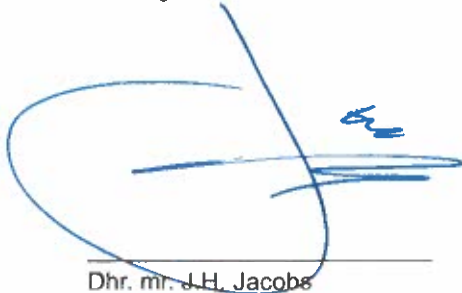
Ansinghstraat 15-17
Willemstad, Curaçao
T: (+5999) 461-5406/ 5328

www.ser.cw

Wellicht ten overvloede doch zeker niet overbodig vestigen wij er uitdrukkelijk de aandacht op dat tevens als bijlage is opgenomen een standpuntbrief van de SER gericht aan de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, d.d. 19 december 2025 met kenmerk 145/2025-SER, waarin de Raad zijn standpunt uiteenzet omtrent de tijdigheid en de volledigheid van adviesverzoeken in het kader van minimumloonaanpassingen ingevolge artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,



Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,



Dhr. drs. R.J. Henriquez

Bijlagen: - Advies inzake de ontwerp-ministeriële regeling, met algemene werking, ter uitvoering van artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen (zaaknummer 2025/059901; ref.nr. 143/2025-SER);
- Standpuntbrief d.d. 19 december 2025, kenmerk 145/2025-SER inzake tijdigheid en volledigheid van adviesverzoeken betreffende minimumloonaanpassingen;
- Macro- en micro-economische impactanalyse indexering wettelijk minimumloon.

cc.: De Minister van Algemene Zaken
De Minister van Financiën
De directie Wetgeving en Juridische Zaken
De Sector Financieel Beleid en Begrotingsbeheer van het Ministerie van Financiën
Beleidsorganisatie SOAW



Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) is een vast college van advies met als taak de regering en de Staten te adviseren over het te voeren sociaaleconomisch beleid, aangelegenheden van sociaaleconomische aard en over wettelijke regelingen van sociaaleconomische aard. Richtinggevend bij de advisering door de SER is het hanteren van een breed welvaartsbegrip waarbij het niet alleen gaat om materiële vooruitgang, maar ook om aspecten van sociaal welzijn en een goede kwaliteit van de leefomgeving, kortom een duurzame ontwikkeling van de samenleving.

De SER streeft daarbij naar kwaliteit en draagvlak: hoge deskundigheid in combinatie met breed gedragen overeenstemming en steun in de samenleving. Dat kan door in tripartiete vorm – werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers en onafhankelijke leden – te discussiëren over beleid en beleidsvoornemens van de regering en daarover gevraagd en ongevraagd te adviseren.

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

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

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

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

Inhoudsopgave

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen	1
1. Inleiding.....	4
1.1 Adviesverzoek	4
1.2 Inhoud en strekking van de ontwerp-MRmaw	4
1.3 Bijzonderheden ten aanzien van het adviesverzoek	5
1.4 Leeswijzer.....	6
2. Verhogen van minimumloon als beleidsinstrument	7
2.1 Algemeen	7
2.2 Sociaaleconomische context.....	8
2.2.1 Algemeen	8
2.2.2 Wettelijk minimumloon.....	8
2.2.3 Economische indicatoren	9
2.2.4 Arbeidsmarkt indicatoren.....	14
2.2.5 Kritische toetsing van de gehanteerde modelberekeningen en aannames ten met betrekking tot de gehanteerde sociaaleconomische indicatoren	16
2.3 Beleidsmatige evaluatie van verhoging van het wettelijk minimumloon.....	18
2.3.1 Verhoging wettelijk minimumloon als beleidsinstrument ter bestrijding van armoede en inkomensongelijkheid in Curaçao (2015–2025)	18
2.3.2 Internationale classificaties en de beoordeling van de minimumloonsverhoging	20
3. Sociaaleconomische evaluatie.....	25
3.1 Empirische beroepsstructuur, arbeidsmarktontwikkeling en implicaties voor minimumloonbeleid... ..	25
3.2 Verwachte impact verhoging minimumloon op arbeidsproductiviteit, informele economie en armoedeval.....	26
4. Macro-economische evaluatie	31
4.1 Uitgangspunten	31
4.2 Macro-economische impact.....	32
5. Conclusie en aanbevelingen van de SER	34
Bijlage: Macro-en Micro-economische impactanalyse indexering wettelijk minimumloon	36

Advies van de Sociaal-Economische Raad zoals vastgesteld in de reguliere vergadering van 19 december 2025 betreffende de ontwerp-ministeriële regeling, met algemene werking, ter uitvoering van artikel 13, eerste lid van de Landsverordening minimumlonen (zaaknummer 2025/059901; ref.nr. 143/2025-SER)

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- De Sociaal-Economische Raad (SER) heeft op 15 december 2025 een adviesverzoek ontvangen van de Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (SOAW), geregistreerd onder zaaknummer 2025/059901 en bij de SER geadministreerd onder kenmerk 143/2025-SER, op grond van artikel 2, tweede lid, Landsverordening SER (A.B. 2010, no. 87, bijlage p, zoals gewijzigd bij P.B. 2017, no. 70), gelezen in samenhang met artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110);
- Het adviesverzoek strekt tot advisering over de ontwerp-ministeriële regeling met algemene werking (MRmaw) ter uitvoering van artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen, waarbij de Minister beoogt het wettelijk bruto minimumuurloon per 1 januari 2026 te indexeren op basis van het twaalfmaands voortschrijdend gemiddelde van de consumentenprijsindex (CPI), zoals vastgesteld in de officiële statistieken van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), eindigend in augustus 2025;
- De beoogde indexering bedraagt 1,8%, hetgeen — met inachtneming van de systematiek van artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen — leidt tot een verhoging van het wettelijk bruto minimumuurloon van Cg 11,72 naar Cg 11,93 (een toename van Cg 0,21) en tot een overeenkomstige vaststelling van het bruto minimummaandloon op Cg 2.066,28, uitgaande van een arbeidsduur van veertig (40) uren per kalenderweek;
- De SER constateert met ernstige bezorgdheid dat het adviesverzoek wederom op een moment dat naar de beoogde datum van inwerkingtreding zeer kort voorafgaat is ingediend, hetgeen naar het oordeel van de Raad in strijd komt met de vereisten van een zorgvuldige en rechtszekere beleids- en besluitvorming en zodanig de uitoefening van de wettelijke adviesfunctie — inclusief een volwaardige advisering en de daadwerkelijke consultatie van sociale partners — in de praktijk structureel onder druk zet;
- De SER merkt op dat de oordeelsvorming in het onderhavige advies gebaseerd is op systematische literatuurstudie en aanvullend deskresearch. Wegens het uitzonderlijk korte tijdsbestek konden geen afzonderlijke consultaties met sociale partners en/of externe deskundigen plaatsvinden;
- De SER stelt voorop dat de ontwerp-MRmaw haar rechtsgrond vindt in artikel 13, eerste lid, Landsverordening minimumlonen en dat deze systematiek primair strekt tot koopkrachtbehoud en bescherming van de laagstbetaalde werknemers, mede in het licht van de dwingendrechtelijke aard van de minimumloonondergrens;
- De SER oordeelt dat de voorgestelde indexering van 1,8% – gezien als een beperkte, aan de recente prijsontwikkeling gerelateerde aanpassing – in beginsel beheersbaar en proportioneel kan worden geacht, mede gelet op de recente arbeidsmarktontwikkeling (waaronder de daling van de werkloosheid en jeugdwerkloosheid) en de door de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS) verwachte positieve groei in 2025 en 2026;
- De SER onderkent tegelijkertijd dat minimumloonbeleid in Curaçao structureel wordt begrensd door (onder meer) de omvangrijke informele economie en dat het minimumloon als instrument niet alle groepen in armoede bereikt (waaronder informele werkenden, zzp'ers, deeltijdwerkenden en uitkeringsgerechtigden), zodat een indexering op zichzelf geen integraal armoedebeleid vormt;

- Naar het oordeel van de Raad zijn de kernberekeningen in de (concept-)toelichting rond de indexering grotendeels rekenkundig consistent en dat de orde van grootte van de totale loonkostenimpuls (circa Cg. 17,2–17,3 miljoen op jaarbasis, inclusief sociale premies) plausibel is, maar dat de onderliggende aannames onvoldoende transparant zijn gepositioneerd qua onzekerheidsmarges;
- De SER concludeert dat de concept-nota van toelichting vóór vaststelling moet worden aangescherpt, omdat daarin (i) gebruik wordt gemaakt van een verouderde inkomensverdeling als projectiebasis voor aantallen geraakte werknemers, (ii) de veronderstelde overloopeffecten bij een beperkte indexering methodologisch te stellig worden gepresenteerd, en (iii) macro-referenties (bbp-niveaus/groeivoet) op onderdelen rekenkundig eenduidig moeten worden gemaakt; bovendien dienen redactionele onzuiverheden (onder andere ingangsdatum/bedragen) te worden gecorrigeerd ter bescherming van de rechtszekerheid;
- Op basis van de door het ministerie van Economische Ontwikkeling (MEO) – onder meer in opdracht van de SER - verrichte ex ante impactanalyse, merkt de Raad op dat de indexering naar verwachting gepaard kan gaan met lichte extra inflatiedruk (circa +0,3 procentpunt), een beperkt negatief effect op reële groei (circa -0,2 procentpunt), mogelijke druk op arbeidsintensieve sectoren (met een indicatie van circa 100 arbeidsplaatsen) en een licht positief effect op overheidsinkomsten (circa Cg. 0,3 miljoen), hetgeen het belang van zorgvuldige weging en monitoring benadrukt;
- Na zorgvuldige afweging van alle relevante omstandigheden adviseert de SER positief over de voorgestelde indexering per 1 januari 2026, onder de uitdrukkelijke randvoorwaarde dat de concept-nota van toelichting inhoudelijk en juridisch-redactioneel wordt gecorrigeerd en verduidelijkt conform onderstaande aanbevelingen en dat de maatregel wordt ingebed in een consistent monitorings- en handavingskader;
- Naar het oordeel van de SER verdient het aanbeveling dat de concept-nota van toelichting juridisch-redactioneel wordt geherstructureerd door (i) steeds consequent de correcte ingangsdatum van 1 januari 2026 te hanteren; (ii) het beoogde bruto minimumuurloon van Cg 11,93 eenduidig en zonder verwijzingen naar alternatieve bedragen op te nemen; en (iii) bij de macro-economische onderbouwingen duidelijk te onderscheiden tussen nominale en reële grootheden, teneinde de interne consistentie en toetsbaarheid van de onderliggende veronderstellingen te waarborgen, wat noodzakelijk is voor rechtszekerheid en controleerbaarheid;
- De SER raadt voorts aan om de aannames die zijn gehanteerd bij de raming van het aantal direct geraakte werknemers en de berekening van mogelijke overloopeffecten methodologisch te herijken en transparant te presenteren aan de hand van een scenarioanalyse met bandbreedtes, waarbij expliciet wordt vermeld dat de gebruikte aantallen zijn afgeleid uit inkomensklassen (op basis van maandinkomen) en derhalve — zonder correctie voor arbeidsduur — niet zonder meer als exacte aantallen "minimumloners" mogen worden gekwalificeerd;
- De SER is van oordeel dat de paragraaf omtrent de macro-economische draagkracht verankerd moet worden in eenduidig herleidbare prognoses van het CBS, inclusief een juiste bronvermelding en de rekenkundige aansluiting tussen gehanteerde groeivoeten en de gebruikte bbp-niveaus, opdat de conclusie met betrekking tot absorptie- en prijseffecten berust op een kenbare, reproduceerbare en toetsbare onderbouwing;
- Het verdient verder aanbeveling dat, gelijktijdig met de vaststelling van de MRmaw, een structureel monitorings- en evaluatiekader wordt geïmplementeerd, dat ten minste betrekking heeft op: (i) werkgelegenheidsindicatoren (waaronder gewerkte uren, participatiecijfers en jeugdwerkloosheid); (ii) loonverdeling en eventuele loonladderreacties; (iii) prijsdoorwerking in minimumloonintensieve sectoren; en (iv) informalisering en effectieve handhaving van de minimumloonregeling — mede

gezien de beperkte beschikbaarheid van sector-gedifferentieerde winst-, kosten- en informaliseringdata;

- De SER raadt aan om de voorgenomen indexering expliciet te positioneren binnen een integrale reeks van flankerend beleid voor groepen die niet rechtstreeks of slechts beperkt profiteren van minimumloonaanpassingen (zoals uitkeringsgerechtigden, bepaalde categorieën zelfstandigen en informele werkenden), opdat de beoogde doelen met betrekking tot armoedebestrijding en het verminderen van inkomensongelijkheid niet onevenredig afhankelijk zijn van één beleidsinstrument;
- Tot slot is de SER van oordeel dat toekomstige adviesverzoeken met betrekking tot aanpassingen van het wettelijk minimumloon in alle gevallen tijdig — in een zodanig stadium ruim vóór de beoogde datum van inwerkingtreding — bij de Raad dienen te worden ingediend, opdat de Raad zijn wettelijke adviesbevoegdheid tijdig, onafhankelijk, deskundig en zorgvuldig kan uitoefenen. Dit impliceert dat voldoende tijd moet worden geboden voor een grondige beleidsanalyse en ook — waar aangewezen — voor de formele consultatie van sociale partners en, indien relevant, externe deskundigen, overeenkomstig de vereisten van een zorgvuldige beleidsvoorbereiding en de geldende wettelijke en reglementaire kaders.

1. Inleiding

1.1 Adviesverzoek

De Sociaal-Economische Raad (hierna: 'de SER' of 'de Raad') heeft op 15 december 2025, ingevolge artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening SER (A.B. 2010, no.87, bijlage p, zoals gewijzigd bij P.B. 2017, no.70) juncto artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen¹ een adviesaanvraag ontvangen van de Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (hierna: 'de Minister'), geregistreerd onder zaaknummer 2025/05990, die binnen de SER is geadministreerd onder het kenmerk 143/2025-SER. In deze adviesaanvraag wordt verzocht om een sociaaleconomisch advies over de ontwerp-ministeriële regeling, met algemene werking, (hierna: 'MRmaw') ter uitvoering van artikel 13, eerste lid van de Landsverordening minimumlonen.

1.2 Inhoud en strekking van de ontwerp-MRmaw

De Minister beoogt, met ingang van 1 januari 2026, het wettelijk bruto minimumuurloon te verhogen overeenkomstig het 12-maands voortschrijdend gemiddelde van de consumentenprijsindex (CPI), berekend over de periode eindigend in augustus 2025, zoals vastgesteld door het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: 'CBS'). Het 12-maands gemiddelde CPI van augustus 2025 bedraagt 1.8%². Op basis van het 12-maands gemiddelde CPI van augustus 2025 van 1.8% kan het minimumuurloon per 1 januari 2026 toenemen met Cg. 0,21.³ Het minimumuurloon wordt dan Cg. 11,93. Dit is het minimumuurloon welke minimaal nodig is om de koopkracht voor de laagst betaalden te behouden op basis van het CPI. Het minimum maandloon per 1 januari 2026 komt derhalve op Cg. 2.066,28.⁴

Uit het algemene deel van de toelichting behorende bij de onderhavige MRmaw, blijkt dat ingevolge artikel 13, eerste lid, eerste volzin, van de Landsverordening minimumlonen⁵ de Minister, de Sociaal-Economische Raad gehoord, nieuwe minimumloonbedragen kan vaststellen die per 1 januari van het volgende jaar gaan gelden. De vaststelling van het nieuwe minimumuurloon is mogelijk indien uit de door het CBS vastgestelde prijsindexcijfers van de gezinsconsumptie blijkt dat het cijfer voor de maand augustus van het lopende jaar, vergeleken met dat cijfer voor de maand augustus van het daaraan voorafgaande jaar is veranderd. Het CBS berekent en publiceert de gegevens met betrekking tot de prijsontwikkeling op Curaçao⁶ op basis van (i) de methode van het twaalfmaand gemiddelde, waarbij de gemiddelde ontwikkeling van het prijsindexcijfer gemeten over de periode van twaalf maanden voorafgaande aan een bepaalde maand, vergeleken wordt met de gemiddelde ontwikkeling van het prijsindexcijfer over dezelfde periode van een jaar eerder of (ii) de enkelvoudige maandmethode, waarbij het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie (CPI) voor een bepaalde maand van het lopende jaar wordt vergeleken met het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie voor diezelfde maand van het voorgaande jaar;

Voor de vaststelling van het minimumloon voor 2026 heeft de Minister ingevolge artikel 13, eerste lid, tweede volzin, van de Landsverordening minimumlonen ervoor gekozen om het prijsindexcijfer op basis van het twaalfmaands gemiddelde CPI te hanteren.

¹ P.B. 1972, 10, zoals laatstelijk gewijzigd.

² Zie CBS Komunikado pa Prensa, 2 oktober 2025 en zie ook CBS Curaçao, [annual-consumer-price-index-and-inflation-rates-since-1970_1.pdf, 31 oktober 2025](#)

³ Algemeen deel van de Toelichting behorende bij de ministeriële regeling.

⁴ Algemeen deel van de Toelichting behorende bij de ministeriële regeling.

⁵ Artikel 13, eerste lid, eerste volzin van de Landsverordening minimumlonen luidt als volgt: "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, 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.

⁶ Zie CBS Komunikado pa Prensa, 2 oktober 2025 en zie ook CBS Curaçao, [annual-consumer-price-index-and-inflation-rates-since-1970_1.pdf, 31 oktober 2025](#)

1.3 Bijzonderheden ten aanzien van het adviesverzoek

De SER stelt voorop dat hij conform zijn wettelijke mandaat belast is met de taak om de regering en de Staten tijdig, onafhankelijk en deskundig te adviseren over aangelegenheden van sociaaleconomische aard. Deze adviesfunctie vormt een wezenlijk onderdeel van de constitutionele besluitvormingsketen en is erop gericht de kwaliteit, consistentie en legitimiteit van het sociaaleconomisch beleid te waarborgen. Tegen deze achtergrond constateert de SER met ernstige bezorgdheid dat het adviesverzoek van de Minister van SOAW inzake de voorgenomen verhoging van het bruto minimumuurloon per 1 januari 2026 wederom op een zeer laat moment is ingediend, te weten kort vóór de beoogde datum van inwerkingtreding. De Raad acht deze handelwijze onverantwoord en in strijd met de eisen die uit het staats- en bestuursrechtelijke kader voortvloeien.

De laattijdige indiening is in de eerste plaats moeilijk te rijmen met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. Een zorgvuldig voorbereide besluitvorming vergt dat de SER voldoende tijd krijgt om de sociaaleconomische, juridische en begrotingstechnische implicaties van een ingrijpende maatregel als een minimumloonverhoging diepgaand te analyseren, relevante statistische en empirische gegevens te verzamelen, scenario's door te rekenen en de positie van verschillende groepen op de arbeidsmarkt in kaart te brengen. Door het adviesverzoek pas op de drempel van de inwerkingtreding aan de SER voor te leggen, wordt deze noodzakelijke voorbereidingsfase kunstmatig en onnodig ingekort, waardoor de Raad zijn wettelijke taak slechts onder aanzienlijke tijdsdruk kan uitoefenen. Dit staat haaks op het uitgangspunt dat regelgeving en beleidsmaatregelen die diep ingrijpen in de inkomens- en kostenstructuur van werknemers, werkgevers en de overheid, op een gedegen, transparante en evenwichtige wijze moeten worden voorbereid.

Voorts brengt de herhaaldelijk laattijdige indiening van adviesverzoeken de institutionele rol van de SER als deskundig adviescollege in het gedrang. Het constitutionele stelsel veronderstelt dat de SER in staat is om op basis van een zelfstandige analyse en na passende consultatie van sociale partners en andere belanghebbenden tot een gewogen oordeel te komen. Een structureel gebrek aan tijd ondermijnt de mogelijkheid om representatieve consultaties te verrichten, met werkgevers- en werknemersorganisaties en andere stakeholders in dialoog te treden en externe expertise – bijvoorbeeld op het terrein van arbeidsmarkteconomie, armoedebestrijding en ondernemingsklimaat – op verantwoorde wijze te betrekken. Hierdoor wordt niet alleen de kwaliteit van de advisering aangetast, maar ook het maatschappelijk draagvlak voor het uiteindelijke advies en voor de daarop gebaseerde beleidsbeslissingen. De Raad acht het vanuit staatsrechtelijk oogpunt onwenselijk wanneer de adviesprocedure in de praktijk dreigt te verworden tot een louter formele stap, waarin de SER slechts achteraf en onder tijdsdruk een reeds politiek grotendeels gevormd besluit mag beoordelen.

Daarnaast tast de laattijdige procedure de rechtszekerheid en voorspelbaarheid voor burgers en bedrijven aan. Minimumloonbeleid behoort tot de kern van het sociaaleconomisch orderingsbeleid en heeft directe gevolgen voor arbeidsverhoudingen, loonkosten, prijsstelling en inkomensverdeling. Indien pas op zeer korte termijn duidelijkheid ontstaat over de omvang van een minimumloonverhoging – ongeacht of het een beperkte indexering dan wel een substantiële verhoging betreft – worden werkgevers en werknemers geconfronteerd met een beleidswijziging waarop zij zich redelijkerwijs niet op verantwoorde wijze kunnen voorbereiden. Werkgevers krijgen onvoldoende gelegenheid om hun loonadministratie, tarieven en contractuele verplichtingen tijdig aan te passen, terwijl werknemers niet tijdig kunnen overzien wat de gevolgen zijn voor hun besteedbaar inkomen. Een ordelijke en voorspelbare wetgevings- en besluitvormingsprocedure vereist dat dergelijke majeure maatregelen ruim vóór de geplande ingangsdatum onderwerp zijn van advies, besluitvorming en communicatie. Door dit na te laten, wordt afbreuk gedaan aan de gerechtvaardigde verwachting dat de overheid haar beleid op transparante, zorgvuldige en tijdige wijze vormgeeft.

Ten slotte wijst de SER erop dat juist bij minimumloonbeleid een zorgvuldige beleidsmatige en juridische inbedding geboden is. De verhouding tussen minimumloon, productiviteit, inflatie, concurrentiekracht, armoederisico's en werkgelegenheid is complex en vergt een nauwgezette en interdisciplinaire afweging. De Raad acht het daarom onverenigbaar met een deugdelijke beleidsvoorbereiding om deze afweging in essentie te laten plaatsvinden binnen een tot een spoedprocedure gereduceerd tijdsbestek. Dit creëert een reëel risico dat relevante alternatieven – zoals flankerende maatregelen ter mitigering van mogelijke

negatieve effecten op kwetsbare groepen of op de concurrentiepositie van ondernemingen – niet of onvoldoende worden onderzocht, terwijl die alternatieven vanuit het oogpunt van doelmatigheid, doeltreffendheid en evenredigheid mogelijk aangewezen zijn. Ook in het licht van internationale verplichtingen en richtsnoeren op het gebied van fatsoenlijk werk, sociale bescherming en goed bestuur is het van belang dat het adviestraject zodanig wordt ingericht dat de SER substantieel, en niet slechts pro forma, kan bijdragen aan de beleidsvorming. De Raad roept de regering, en in het bijzonder de Minister van SOAW, met klem op om de planning en procesmatige ordening van adviesaanvragen bij majeure sociaaleconomische beleidsvoornemens structureel te verbeteren. Dit impliceert dat adviesverzoeken inzake minimumloonaanpassingen voortaan ruim vóór de beoogde datum van inwerkingtreding bij de SER worden ingediend, zodat de Raad zijn wettelijke taak op een volledige, onafhankelijke en zorgvuldig voorbereide wijze kan vervullen en aldus kan bijdragen aan een stabiel, voorspelbaar en sociaal rechtvaardig normatief kader voor de arbeidsmarkt van Curaçao.

1.4 Leeswijzer

De opbouw van dit advies is als volgt. Na dit inleidende hoofdstuk schetst de SER in hoofdstuk 2 de Curaçaose sociaaleconomische context per ultimo 2025, aan de hand van economische indicatoren, arbeidsmarktindicatoren en indicatoren inzake armoede en inkomensverdeling. Deze sociaaleconomische context fungeert als beoordelingskader voor de daaropvolgende beleidsmatige, sociaaleconomische en macro-economische evaluaties.

De beleidsmatige evaluatie van de voorgestelde verhoging van het minimumloon per 1 januari 2026 richt zich in de eerste plaats op de effectiviteit van het minimumloon als beleidsinstrument ter bestrijding van armoede. Daarnaast wordt beoordeeld in hoeverre een verhoging van het minimumloon bijdraagt aan de bescherming van de onderkant van de arbeidsmarkt. In de hoofdstukken 3 en 4 wordt de voorgestelde verhoging van het minimumloon per 1 januari 2026 vervolgens geëvalueerd op respectievelijk sociaaleconomische en macro-economische effecten. Op basis van de uitkomsten van deze evaluaties worden aanbevelingen geformuleerd.

De oordeelsvorming in dit advies is gebaseerd op een systematische literatuurstudie en aanvullend deskresearch. Gelet op het uitzonderlijk korte tijdsbestek stond het proces van zorgvuldige advisering niet toe dat, binnen de hiervoor vereiste redelijke termijn en zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit en betrouwbaarheid van de bevindingen, afzonderlijke consultaties konden plaatsvinden met sociale partners dan wel met externe deskundigen. De gekozen methodiek en onderbouwing voldoen aan de vereisten van transparantie, bestuurlijke zorgvuldigheid en evidence-based advisering, waarbij de beperking in consultatiecapaciteit expliciet is verantwoord als noodzakelijke proportionele aanvulling in het kader van het adviestraject.

2. Verhogen van minimumloon als beleidsinstrument

2.1 Algemeen

Alvorens de SER toekomt aan een beleidsmatige beoordeling van de voorgestelde aanpassing van het wettelijk minimumloon per 1 januari 2026, acht de Raad het, mede ter bepaling van het relevante interpretatie- en beoordelingskader, aangewezen eerst stil te staan bij de doelstellingen en afwegingskaders die ten grondslag hebben gelegen aan de totstandkoming van de Landsverordening van 31 mei 1972 houdende nieuwe regelen inzake minimumlonen (P.B. 1972, no. 110; hierna: de Landsverordening minimumlonen), alsmede bij de wetssystematiek op grond waarvan de wetgever aanpassingen van de minimumloonbedragen (onder meer) heeft verbonden aan de ontwikkeling van het door het CBS vast te stellen prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie, met inachtneming van de wettelijke verplichting de SER daarbij te horen. Deze ratio legis en systematiek zijn richtinggevend bij de toepassing van de in de landsverordening opgenomen aanpassingsbevoegdheden en behoren – mede uit hoofde van het motiverings- en zorgvuldigheidsvereiste – herkenbaar te worden betrokken bij ieder concreet voornemen tot wijziging van de wettelijke minimumloonbedragen.

Blijkens de Memorie van Toelichting bij het oorspronkelijke wetsontwerp is met de Landsverordening minimumlonen beoogd regels te stellen inzake een fundamentele arbeidsvoorwaarde, te weten de aanspraak van de werknemer jegens de werkgever op een wettelijk afdwingbare minimumondergrens van beloning voor arbeid in dienstbetrekking, teneinde de laagstbetaalde werknemers “waarborgen” te verschaffen omtrent de hoogte van hun loon en aldus een normatieve ondergrens te verankeren die – mede gelet op de “algemene situatie waarin de volkshuishouding verkeert” – als een maatschappelijk (“sociaal”) aanvaardbare tegenprestatie voor arbeid kan gelden. De dwingendrechtelijke aard van deze ondergrens blijkt tevens uit de nietigheid van daarmee strijdige bedingen en uit het wettelijk sanctiestelsel ter zake van onderbetaling.

De wetgever heeft daarbij uitdrukkelijk beoogd onzekerheid over de toekenning en ontwikkeling van het minimumloon te mitigeren door te voorzien in (i) een rechtspositionele waarborg voor de meest kwetsbare categorie werknemers en (ii) een mechanisme waarmee het niveau van het minimumloon – naar de bedoeling van de wetgever – “regelmatig en volgens een bepaalde methode” aan de prijsontwikkeling kan worden aangepast, waarbij de wetgever onder meer heeft gekozen voor een aan het CPI (augustus-op-augustus) gerelateerd aanpassingsmoment per 1 januari van het daaropvolgende kalenderjaar en een aanvullende mogelijkheid tot bijzondere verhoging bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, telkens na het horen van de SER.

Uit de Memorie van Toelichting volgt tevens dat de vaststelling (en daarmee: elke herijking) van de minimumloonhoogte niet als een louter technische exercitie is bedoeld, maar als een belangenafweging waarin sociale bescherming en economische draagkracht in onderlinge samenhang worden beoordeeld. Enerzijds dienen minimumloonbedragen ten minste voldoende te zijn om te voorzien in het levensonderhoud van de laagstbetaalde werknemer, terwijl anderzijds de inkomenspositie van de minimumloner – mede met het oog op de arbeidsmarktpositie van (arbeidsgeschikte) werklozen – moet worden gerelateerd aan de sociale en economische situatie van het land in het algemeen en aan de inkomenspositie van de beroepsbevolking in het bijzonder. Deze benadering correspondeert met de internationale minimumloonstandaarden, waarin uitdrukkelijk is verankerd dat bij minimumloonvaststelling zowel (a) de behoeften van werknemers en hun gezinnen (waaronder kosten van levensonderhoud en sociale zekerheidsaspecten) als (b) economische factoren (waaronder productiviteit, ontwikkelingsvereisten en de wenselijkheid van het bereiken en handhaven van een hoog werkgelegenheidsniveau) behoren te worden betrokken.

In dat licht dient een voorgenomen verhoging of indexering van het minimumloon – ongeacht haar vormgeving (CPI-gedreven aanpassing of bijzondere verhoging) – kenbaar te worden getoetst aan (i) de beschermingsfunctie van het minimumloon voor de laagstbetaalde werknemers, (ii) de beoogde borging van koopkracht en voorspelbaarheid van de ontwikkeling van het minimumloon, en (iii) de macro-economische en arbeidsmarktcontext waarop de wetgever de afweging uitdrukkelijk heeft georiënteerd, waarbij tevens recht moet worden gedaan aan het beginsel dat minimumloonvaststelling het vrije collectieve overleg over hogere loonafspraken niet behoort te prejudiciëren en dat de sociale partners, waar voorzien, daadwerkelijk

behoren te worden betrokken. Tegen deze achtergrond zal de SER hierna de voorgestelde aanpassing per 1 januari 2026 beleidsmatig beoordelen.

2.2 Sociaaleconomische context

2.2.1 Algemeen

Gelet op de wettelijke systematiek van de Landsverordening minimumlonen, in het bijzonder artikel 13 – waarin aanpassing van de minimumloonbedragen (onder meer) is gekoppeld aan de ontwikkeling van de door het CBS vast te stellen prijsindexcijfers van de gezinsconsumptie en waarin de SER in verschillende gevallen uitdrukkelijk als te horen adviesorgaan is gepositioneerd – acht de Raad het noodzakelijk de beoordeling van de voorgenomen aanpassing per 1 januari 2026 te plaatsen binnen een kenbaar en toetsbaar feitencomplex omtrent de sociaaleconomische omstandigheden in het jaar 2025. In aansluiting daarop, en mede in het licht van internationaal aanvaarde minimumloonstandaarden – waarin wordt benadrukt dat minimumloonvaststelling behoort te steunen op een weging van zowel de behoeften van werknemers en hun gezinnen als relevante economische factoren – dient de SER, voor zover mogelijk, uit te gaan van objectieve en verifieerbare indicatoren die deze context concreet duiden. De Curaçaose sociaaleconomische situatie in 2025 vormt daarmee een essentieel referentiekader voor de beleidsmatige beoordeling van de voorgenomen minimumloonverhoging per 1 januari 2026, zonder dat daarmee wordt vooruitgelopen op de uiteindelijke waardering en weging van de onderscheiden belangen en effecten.

De door de SER gehanteerde set omvat, in onderlinge samenhang bezien, economische indicatoren, arbeidsmarktindicatoren en indicatoren inzake armoede, koopkracht en inkomensverdeling, mede met het oog op de internationaal onderstreepte noodzaak om de effecten van minimumloonwijzigingen op inkomens en werkgelegenheid systematisch te monitoren. Voor zover specifieke (primaire) indicatoren niet tijdig beschikbaar zijn of niet voldoen aan de vereiste actualiteit, consistentie of methodologische robuustheid, hanteert de SER – met expliciete bronvermelding en duiding van eventuele beperkingen – de meest nabij liggende en methodologisch verdedigbare proxy-indicatoren. Indien ook dergelijke alternatieven ontbreken, dan wel naar hun aard of kwaliteit onvoldoende grondslag bieden voor een deugdelijke analyse, wordt dit uitdrukkelijk vermeld, onder gelijktijdige aanwijzing van de (aanvullende) indicatoren die naar het oordeel van de SER noodzakelijk zijn om de beoordeling te completeren.

2.2.2 Wettelijk minimumloon

Blijkens de Memorie van Toelichting bij de Landsverordening minimumlonen (P.B. 1972, no. 110), zoals hierboven reeds is aangehaald, strekt de wettelijke minimumloonregeling primair tot bescherming van de laagstbetaalde werknemers tegen uitbuiting en onderbetaling, alsmede tot het zoveel mogelijk handhaven van de koopkracht van werknemers die het minimumloon verdienen. In het verlengde daarvan wordt met de (jaarlijkse) indexeringssystematiek onder meer beoogd een meer rechtvaardige en gelijke ontwikkeling van door de overheid gecontroleerde inkomens te bevorderen en een stabielere en voorspelbaardere ontwikkeling van het minimumloon te realiseren.

Het bruto minimumuurloon op Curaçao is in de afgelopen jaren meermalen aangepast, overeenkomstig de wettelijke systematiek en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving. Per 1 januari 2025 is het minimumuurloon – als gevolg van indexering op basis van de CPI-ontwikkeling tussen augustus 2023 en augustus 2024 – vastgesteld op Cg 11,72 per uur voor werknemers van 21 jaar en ouder. Ten opzichte van het per 1 januari 2024 geldende tarief van Cg 11,28 per uur betreft dit een nominale stijging van Cg 0,44, zijnde 3,9 procent.

Over de periode 1 januari 2015–1 januari 2025 is het minimumuurloon voor werknemers van 21 jaar en ouder gestegen van Cg 8,15 naar Cg 11,72, hetgeen correspondeert met een cumulatieve nominale toename van circa 43,8 procent (afrondding: 44 procent) en een samengestelde gemiddelde jaarlijkse groei van circa 3,7

procent⁷. Voor zover wordt aangesloten bij de door het CBS gepubliceerde CPI-reeks (met de kanttekening dat per januari 2024 een aangepaste berekeningsmethode is geïntroduceerd), is de cumulatieve prijsstijging over de relevante referentieperiode (augustus 2014–augustus 2024) circa 29 procent, zodat de minimumloonontwikkeling in reële termen per saldo positief uitvalt⁸. Tabel 1 geeft de ontwikkeling van het wettelijk minimumloon over de periode 2015–2025 weer.

Tabel 1. Ontwikkeling wettelijk minimumloon 2015-2025 in Curaçao

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Minimum uurloon in Naf	8,15	8,20	9,00	9,175	9,37	9,62	9,62	10,20	10,70	11,28	11,72
Verhoging minimum uurloon in Naf	0,22	0,05	0,80	0,175	0,195	0,25	0,00	0,58	0,50	0,58	0,44
% verhoging Minimum uurloon	2,8%	0,6%	9,8%	1,9%	2,1%	2,7%	0,0%	6,0%	4,9%	5,4%	3,9%
Minimum maandloon bij 40-urige werkweek in Naf	1412	1.420,24	1.558,80	1.589,11	1.622,88	1.666,18	1.666,18	1.766,64	1.853,24	1.953,70	2029,90

Bron: Ministeriële regeling, m.a.w., van 23^{de} december 2024 (P.B. 2024, no. 160)

2.2.3 Economische indicatoren

A. Economische structuur

Gelet op de aard van Curaçao als kleine, open en in hoge mate dienstengerichte economie, is het voor de beoordeling van de economische draagkracht en de potentiële neveneffecten van een minimumloonaanpassing relevant om de recente structuurverschuivingen expliciet te betrekken. Uit de nationale rekeningen van het CBS volgt dat de relatieve omvang van dienstensectoren, in het bijzonder het toerismecluster (accommodatie- en maaltijdverstrekking activiteiten) en de financiële en verzekeringsdienstverlening, de afgelopen jaren is toegenomen, terwijl de traditionele industriële pijler – mede door de terugval in olieraffinage – structureel aan betekenis heeft ingeboet. Ter illustratie: op basis van de CBS-reeks (lopende prijzen) daalde het aandeel van de industrie (manufacturing) in de bruto toegevoegde waarde van circa 9,7% (2015) naar circa 3,4% (2024), terwijl het aandeel van accommodatie en maaltijden steeg van circa 3,6% naar circa 9,4% en dat van financiële en verzekeringsactiviteiten van circa 16,5% naar circa 23,3% (zie tabel 3).

Deze structuur is tevens arbeidsmarktrelevant, omdat de minimumloonexposuur zich in de praktijk concentreert in sectoren met relatief lage loonprofielen en hoge arbeidsintensiteit. In eerdere SER-advisering is – op basis van de meest recent door de SER traceerbare inkomensverdelingscijfers naar bedrijfstak (Census 2011) – onderbouwd dat juist onder meer de groot- en detailhandel, de horeca en de administratieve en ondersteunende dienstverlening relatief hoge aandelen werkenden kennen met lage bruto-inkomens, waarbij laatstgenoemde categorie expliciet mede omvat: verhuur- en leaseactiviteiten, arbeids- en reisbemiddeling (waaronder uitzendactiviteiten), beveiliging en opsporing, en aanverwante ondersteunende diensten. Tegen deze achtergrond is het economisch aannemelijk dat aanpassingen van het minimumloon in het bijzonder doorwerken in deze bedrijfstakken, zowel via directe loonkostenstijgingen als via mogelijke spill-overs naar aangrenzende loonschalen.

De groeidynamiek over 2015–2024 bevestigt bovendien dat Curaçao gevoelig is voor opeenvolgende externe en sectorale schokken. Na een aaneengesloten periode van reële krimp in 2016–2019 volgde in 2020 een uitzonderlijke reële bbp-krimp van 18,4%. Sinds 2021 is sprake van herstel (onder meer 2021:

⁷ Economisch Bureau Amsterdam, *Minimumloon langs de Meetlat. Spoedadvies met betrekking tot de effecten van verhoging van het wettelijk minimumloon op Curaçao en verkenning van beleidsopties*, februari 2025.

⁸ Economisch Bureau Amsterdam, *Minimumloon langs de Meetlat. Spoedadvies met betrekking tot de effecten van verhoging van het wettelijk minimumloon op Curaçao en verkenning van beleidsopties*, februari 2025.

+4,2% en 2024: +5,0%), waarbij het CBS expliciet aangeeft dat de recente groei in 2024 vooral is toe te schrijven aan toegenomen verblijfsbezoeken in het toerisme, alsmede aan de bouw- en transportsector. Niettemin dient te worden onderkend dat het CBS vanaf 2022 een aangepaste methode voor de berekening van het reële bbp hanteert (trendbreuk), hetgeen meebrengt dat langjarige vergelijkingen en gemiddelden met de nodige methodologische prudentie moeten worden geïnterpreteerd. In internationaal vergelijkend perspectief sluit dit beeld aan bij de constatering van het IMF⁹ dat de reële groei in Curaçao (en Sint Maarten) volatiel is geweest en lager dan bij de meeste vergelijkbare economieën.

De externe positie vertoont eveneens aanzienlijke schommelingen, passend bij een economie met hoge importafhankelijkheid en cyclische exportcomponenten (toerisme-inkomsten, transit- en havengerelateerde activiteiten). Uit de door de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS)¹⁰ gepubliceerde betalingsbalansstatistieken volgt dat de handelsbalans (goederen en diensten) in de periode 2021–2024 jaarlijks substantieel fluctueerde, hetgeen de macro-economische kwetsbaarheid voor vraag- en prijsimpulsen onderstreept. Daarbij verdient opmerking dat de CBCS in haar financiële stabiliteitsanalyse¹¹ expliciet wijst op het "hoog volatiele" karakter van toerismegedreven groei, hetgeen beleidsmatig relevant is waar minimumloonaanpassingen mede kunnen doorwerken in kosten, prijzen en werkgelegenheid in juist deze dominante dienstensectoren.

In tabellen 2 en 3 wordt, ter onderbouwing van het voorgaande, de ontwikkeling van het bbp (en de onderliggende toegevoegde waarde) nader uitgesplitst naar bedrijfstakken weergegeven.

Tabel 2. Bruto Binnenslands Product naar bedrijfstakken, 2015-2024

Ind. 4		2015	2016	2017	2018	*2019	*2020	*2021	*2022	*2023	*2024
A+B	Agriculture, forestry and fishing; Mining	11.3	9.2	9.0	11.7	12.6	12.2	12.7	14.7	15.8	17.8
C	Manufacturing	470.7	501.8	476.9	338.1	275.5	125.4	128.9	138.1	159.4	186.1
D + E	Electricity, gas, steam and air conditioning supply; watersu	249.8	231.9	155.0	248.6	261.2	246.3	254.0	268.7	281.1	307.8
F	Construction	183.1	195.1	204.8	199.2	182.3	172.0	177.9	209.2	246.0	282.9
G	Wholesale and retail trade; repair of motorvehicles and m	473.6	472.0	477.2	420.1	368.9	292.7	315.1	341.5	357.2	379.4
H	Transportation and storage	319.7	280.9	269.0	238.6	225.2	173.8	182.7	233.2	269.7	329.8
I	Accommodation and food service activities	174.9	163.1	188.1	183.1	195.5	158.1	249.0	368.8	424.4	510.2
J	Information and communication	240.2	207.6	154.6	226.6	213.9	165.0	192.1	201.8	213.4	212.2
K	Financial and insurance activities	797.1	803.5	855.4	973.2	1012.1	968.8	1025.8	1131.4	1206.0	1257.1
L	Real estate activities	579.0	588.6	609.2	620.0	641.6	448.8	515.5	520.7	564.5	593.2
M	Professional, scientific and technical activities;	146.1	141.3	138.2	148.8	153.9	109.0	103.6	105.6	119.1	127.8
N	Administrative and support service activities	145.6	141.3	147.6	139.5	144.3	102.3	102.1	141.0	150.3	162.1
O	Public administration and defence; compulsory social securi	358.8	382.8	391.6	394.2	394.7	397.0	370.9	356.5	359.4	383.9
P	Education	143.6	148.1	152.4	122.6	121.6	122.0	119.0	119.0	113.6	116.7
Q	Human health and social work	265.7	249.7	265.1	275.2	251.3	238.1	244.6	215.7	213.3	210.0
R	Arts, entertainment and recreation;	45.7	33.8	39.3	40.6	42.9	35.1	32.9	38.7	40.4	42.2
S+T	Other service activities; Activities of households as employ	232.7	213.6	236.6	226.6	237.4	195.7	203.1	265.3	274.6	283.9
	Gross value added	4837.4	4764.3	4770.2	4806.9	4734.8	3962.2	4229.9	4669.8	5008.2	5403.1
	plus Taxes less subsidies on products	637.9	649.9	659.6	646.1	681.9	574.2	674.0	834.8	865.5	971.4
	Domestic Product Gross, market prices	5475.2	5414.2	5429.8	5453.0	5416.8	4536.4	4903.9	5504.6	5873.7	6374.5
	Nominal GDP growth	0.0	-1.1	0.3	0.4	-0.7	-16.3	8.1	12.2	6.7	8.5
	Real GDP growth	0.5	-1.1	-1.3	-2.1	-3.2	-18.4	4.2	6.9	4.2	5.0

Bron: CBS Curaçao, aangepaste versie juni 2025 *verwachte cijfers

B. Winstgevendheid van bedrijven

Een andere, voor de economische toetsing van een minimumloonaanpassing relevante indicator betreft de winstgevendheid (margepositie) van ondernemingen, in het bijzonder in bedrijfstakken waar de loonsom relatief sterk wordt bepaald door werknemers op of nabij het wettelijk minimumloonniveau. Deze indicator is economisch betekenisvol omdat een verhoging van het minimumloon primair doorwerkt via hogere loonkosten; de mate waarin ondernemingen deze kostenstijging kunnen absorberen zonder aantasting van continuïteit, investeringsruimte en werkgelegenheid, hangt mede af van de beschikbare operationele surplus ruimte. Dit sluit aan bij het internationaal aanvaarde uitgangspunt dat bij minimumloonvaststelling – naast de

⁹ International Monetary Fund, 2025 Article IV consultation discussions, press release and staff report, September 2025. (IMF Country report No. 25/254).

¹⁰ Centrale bank Curaçao & Sint Maarten, *Economic Bulletin, Building on Growth momentum: Managing inflation and resilience*, September 2025.

¹¹ Centrale bank Curaçao & Sint Maarten, *Financial Stability Report. Safeguarding stability amid global uncertainty*, Spring edition 2025.

behoeften van werknemers en hun gezinnen – “economic factors” behoren te worden betrokken, waaronder productiviteit en de wenselijkheid van het bereiken en handhaven van een hoog werkgelegenheidsniveau. Voor Curaçao beschikt de SER evenwel niet over actuele, publiek beschikbare en voldoende gedetailleerde (bedrijfstak- en minimumloonintensiteit-gedifferentieerde) winstgevendheidsgegevens die een directe, kwantitatieve toets van de absorptiecapaciteit van ondernemingen mogelijk maken. Dit betekent dat de economische draagkracht van het bedrijfsleven, voor zover zij zich laat uitdrukken in actuele winst- en margestatistieken, slechts beperkt kan worden beoordeeld en dat de onzekerheidsmarge rond (met name) werkgelegenheids- en prijsdoorwerking expliciet moet worden meegewogen. Tegen deze achtergrond acht de SER het aangewezen om – overeenkomstig het beginsel van een kenbare en toetsbare motivering – transparant te maken welke (proxy-)indicatoren wél beschikbaar zijn en welke beperkingen daaraan noodzakelijkerwijs zijn verbonden.

Bij gebreke van directe winstcijfers kan, als indicatieve benadering, worden teruggevallen op macro-economische aggregaten uit de nationale rekeningen, in het bijzonder de bruto toegevoegde waarde (hierna: ‘BTV’).¹² De BTV is gedefinieerd als de output (tegen basisprijzen) verminderd met het intermediair verbruik (tegen aankooprijzen) en vormt daarmee de primaire “ruimte” waaruit – op sectorniveau – zowel arbeid (beloning van werknemers) als kapitaal (exploitatie-overschot) en (netto) belastingen op productie worden gefinancierd. In hetzelfde rekeningenkader wordt het bruto exploitatie-overschot (gross operating surplus) conceptueel afgeleid als het residu na aftrek van onder meer beloning van werknemers en (netto) belastingen/subsidies op productie; dit overschot is “bruto” omdat geen rekening wordt gehouden met het verbruik van vaste activa (afschrijvingen). Hoewel BTV derhalve geen volwaardige winstmaatstaf is en geen uitspraak toelaat over liquiditeit, financieringslasten en heterogeniteit binnen sectoren, kan de ontwikkeling van de BTV (en – waar beschikbaar – de verhouding tussen exploitatie-overschot en BTV) wél indicatief inzicht bieden in de sectorale waardecreatie en de potentiële ruimte waaruit loonkostenstijgingen in macro-termen moeten worden gedekt.

De SER sluit daarom, voor zover de beschikbare CBS-reeks dit toelaat, in tabel 3 aan bij de ontwikkeling van de BTV per bedrijfstak over de periode 2015–2023 als proxy voor de sectorale economische draagkracht van bedrijfstakken waarin minimumloners relatief sterk zijn geconcentreerd. Daarbij geldt uitdrukkelijk dat, zonder actuele en sectoraal gedifferentieerde gegevens over loonkosten, afschrijvingen en (netto) productgebonden belastingen/subsidies, geen sluitende conclusies kunnen worden getrokken over de feitelijke winstgevendheid van ondernemingen; de hieruit voortvloeiende duiding is daarmee noodzakelijkerwijs indicatief en dient te worden gelezen in samenhang met de overige sociaaleconomische indicatoren.

Tabel 3. Toegevoegde waarde van bedrijfstakken als percentage van het totaal 2015-2023

SBI code en naam	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Gemiddeld
A-B* Landbouw, visserij, mijnbouw	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
C Industrie	9,7%	10,5%	10,0%	7,0%	5,8%	3,2%	3,0%	3,0%	3,2%	6,2%
D-E* Elektriciteit, gas en water	5,2%	4,9%	3,3%	5,2%	5,5%	6,2%	6,0%	5,8%	5,6%	5,3%
F Bouwnijverheid	3,8%	4,1%	4,3%	4,1%	3,9%	4,3%	4,2%	4,5%	4,9%	4,2%
G* Handel	9,3%	9,9%	10,0%	8,7%	7,8%	7,4%	7,4%	7,3%	7,1%	8,4%
H Vervoer en opslag	6,6%	5,9%	5,6%	5,0%	4,8%	4,4%	4,3%	5,0%	5,4%	5,2%
I* Horeca	3,6%	3,4%	3,9%	3,8%	4,1%	4,0%	5,9%	7,9%	8,5%	5,0%
J Informatie en communicatie	5,0%	4,4%	3,2%	4,7%	4,5%	4,2%	4,5%	4,3%	4,3%	4,3%
K Financiële instellingen	16,5%	16,9%	17,9%	20,2%	21,4%	24,4%	24,3%	24,2%	24,1%	21,1%
L* Onroerend goed	12,0%	12,4%	12,8%	12,9%	13,5%	11,3%	12,2%	11,2%	11,3%	12,2%
M* Specialistische zakelijke diensten	3,0%	3,0%	2,9%	3,1%	3,2%	2,7%	2,4%	2,3%	2,4%	2,8%
N* Overige zakelijke dienstverlening	3,0%	3,0%	3,1%	2,9%	3,0%	2,6%	2,4%	3,0%	3,0%	2,9%
O* Openbaar bestuur	7,4%	8,0%	8,2%	8,2%	8,3%	10,0%	8,8%	7,6%	7,2%	8,2%
P Ondernemers	3,0%	3,1%	3,2%	2,6%	2,6%	3,1%	2,8%	2,5%	2,3%	2,8%
Q Gezondheids- en welzijnzorg	5,5%	5,2%	5,6%	5,7%	5,3%	6,0%	5,8%	4,6%	4,3%	5,3%
R Cultuur, sport en recreatie	0,9%	0,7%	0,8%	0,8%	0,9%	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%
S-T* Overige diensten, diensten aan huis	4,8%	4,5%	5,0%	4,7%	5,0%	4,9%	4,8%	5,7%	5,5%	5,0%

*Volledige namen: A = Landbouw, bosbouw en visserij; B = Winning van de stoffen; C = Productie en distributie van en handel in elektriciteit, aardgas, stoom en geïsoleerde lucht; D = Winning en distributie van water, afval- en afvalwaterbeheer en sanering; E = Groot- en detailhandel; reparatie van auto's; F = Logies-, maaltijd- en drankverstreking; G = Verhuur van en handel in onroerend goed; H = Adresgeving, onderzoek en overige specialistische zakelijke dienstverlening; I = Verhuur van roerende goederen en overige zakelijke dienstverlening; J = Openbaar bestuur, overheidsdiensten en verplichte sociale verzekeringen; K = Overige dienstverlening; L = Huishoudens als werkgever; M = Niet-gedifferentieerde productie van goederen en diensten door huishoudens voor eigen gebruik; N = Extraterritoriale organisaties en inname

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2025), o.b.v. CBS Curaçao

¹² ECORYS, *Loonruimte minimumloon CN*, oktober 2020.

Een beleidsmatige verhoging van het wettelijk minimumloon, in het bijzonder indien en voor zover deze de prijsontwikkeling over de relevante referentieperiode overstijgt, kwalificeert economisch als een reële verhoging van de wettelijke loonondergrens en brengt – ceteris paribus – een stijging van de loonkosten per gewerkt uur mee voor ondernemingen met werknemers op of nabij het minimumloonniveau. Voor zover deze kostenstijging niet gelijktijdig wordt gecompenseerd door een overeenkomstige stijging van de arbeidsproductiviteit, een aanpassing van outputprijzen of een verschuiving in de inzet van productiefactoren, resulteert dit in neerwaartse druk op de (operationele) marge en daarmee op de financiële ruimte waaruit ondernemingen hun continuïteit, investeringen en werkgelegenheid financieren. De mate van doorwerking is daarbij noodzakelijkerwijs heterogeen en sectorafhankelijk, hetgeen juist in minimumloonintensieve bedrijfstakken een verhoogde noodzaak meebrengt om de veronderstelde absorptiecapaciteit van ondernemingen expliciet en toetsbaar te onderbouwen. Tegen deze achtergrond beperkt het ontbreken van recente en voldoende gedetailleerde gegevens over winstgevendheid en kostenstructuren de mogelijkheid om de economische draagkracht van het bedrijfsleven – en daarmee de proportionaliteit en doelmatigheid van een (reële) minimumloonverhoging – op empirisch verifieerbare wijze te toetsen. Dit benadrukt dat besluitvorming over minimumloonaanpassingen, mede gelet op internationaal aanvaarde minimumloonstandaarden, dient te berusten op een kenbare weging van zowel de behoeften van werknemers en hun gezinnen als relevante economische factoren, waaronder productiviteit en de wenselijkheid van het bereiken en handhaven van een hoog werkgelegenheidsniveau. In het verlengde daarvan volgt uit dezelfde internationale standaardsetting dat de consultatie- en besluitvormingspraktijk mede behoort te steunen op de verzameling van data en het verrichten van studies ten behoeve van de minimumloonautoriteiten. De SER acht het daarom noodzakelijk dat de statistische informatievoorziening structureel wordt versterkt, zodat toekomstige aanpassingen van het wettelijk minimumloon – en ook eventueel flankerend beleid – beter kunnen worden gemotiveerd en gericht kunnen worden vormgegeven op basis van actuele, sector-gedifferentieerde inzichten in winstgevendheid, loonkosten en overige kostencomponenten.

C. Arbeidsproductiviteit

De SER acht de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit een kernindicator voor het structurele groeivermogen en de weerbaarheid van de Curaçaose economie, omdat arbeidsproductiviteit – in de kern: de output of toegevoegde waarde per ingezette arbeidseenheid (per werkende dan wel per gewerkt uur) – in belangrijke mate bepaalt welke ruimte er op middellange termijn bestaat voor duurzame loonstijgingen zonder dat dit, via kosten- en prijsdoorwerking, de concurrentiepositie en werkgelegenheid onder druk zet. In het kader van minimumloonbeleid is dit niet slechts een economische duiding, maar tevens onderdeel van een kenbare en toetsbare belangenafweging, nu internationale minimumloonstandaarden expliciet verlangen dat naast de behoeften van werknemers ook relevante economische factoren, waaronder productiviteit en werkgelegenheid, in de vaststelling en aanpassing van minimumlonen worden betrokken. Voor de meest recente jaren waarover het CBS een consistente macro-indicator publiceert, blijkt dat de productiviteitsontwikkeling gemengd en volatiel is. Het CBS rapporteert voor 2022–2024 een nominaal bbp per werkende van respectievelijk Cg 82.500, Cg 87.347 en Cg 88.635 (waarbij 2023 en 2024 als schattingen zijn aangeduid), terwijl de reële groeivoet van het bbp per werkende in dezelfde reeks in 2022 en 2024 negatief is (respectievelijk -0,8% en -1,8%) en in 2023 positief (+3,4%). Daarbij geldt uitdrukkelijk dat het CBS vanaf 2022 een aangepaste berekeningsmethode voor reële bbp-cijfers hanteert en zelf wijst op een trendbreuk, hetgeen meebrengt dat langjarige vergelijkingen met verhoogde methodologische prudentie dienen te worden geïnterpreteerd.

Economisch is het bovendien van belang te onderkennen dat veranderingen in de gemiddelde arbeidsproductiviteit niet één-op-één kunnen worden gelijkgesteld met efficiëntiewijzigingen binnen individuele ondernemingen. De literatuur¹³ voor Curaçao laat zien dat compositie-effecten (sectorale verschuivingen in werkgelegenheid en toegevoegde waarde) de geaggregeerde productiviteit substantieel kunnen beïnvloeden. Zo wijst de CBCS in haar productiviteitsanalyse op het belang van de sectorstructuur

¹³ Economisch Bureau Amsterdam, Minimumloon langs de Meetlat. Spoedadvies met betrekking tot de effecten van verhoging van het wettelijk minimumloon op Curaçao en verkenning van beleidsopties, februari 2025.

("shift-share") en constateert zij onder meer dat sectoren als financiële dienstverlening, industrie/manufacturing en vastgoedactiviteiten historisch tot de meer productieve sectoren behoren, terwijl het hotels- en restaurantsegment (toerismeproxy) structureel beneden het gemiddelde productiviteitsniveau kan liggen. Dit sluit aan bij CBS-publicaties waaruit blijkt dat de industriële activiteiten – in het bijzonder de olieraffinage – in de tweede helft van het afgelopen decennium sterk hebben gedrukt op de industriële toegevoegde waarde, en bij nationale rekeningen waarin manufacturing in 2017 nog tot de grotere bijdragen aan de bruto toegevoegde waarde behoorde. Tegen deze achtergrond kan een daling of stagnatie van de gemiddelde arbeidsproductiviteit (in reële termen) mede worden verklaard door een verschuiving weg van kapitaalintensieve activiteiten met hoge toegevoegde waarde per werkende naar arbeidsintensievere diensten met gemiddeld lagere productiviteit, zonder dat daarmee automatisch een oordeel volgt over de micro-efficiëntie van individuele bedrijven.¹⁴

Voor de beleidsmatige beoordeling van een verhoging van het wettelijk minimumloon is dit relevant, omdat de aanpassingsruimte in minimumloonintensieve sectoren – zoals handel en horeca – in de regel minder via snelle productiviteitsstappen kan worden gerealiseerd.¹⁵ In deze sectoren is de substitutie van arbeid door kapitaal vaak beperkter en verloopt productiviteitsgroei doorgaans geleidelijk, terwijl reële minimumloonstijgingen (boven inflatie) de loonkosten per eenheid output kunnen verhogen indien productiviteitsgroei achterblijft. Het aanpassingsvermogen wordt daarbij mede beïnvloed door de actuele arbeidsmarktsituatie: het CBS rapporteert een daling van de werkloosheid naar 7,8% in 2024 en een toename van de werkzame bevolking, hetgeen wijst op een krasser wordende arbeidsmarkt. Tegelijkertijd volgt uit de formele toelatings- en arbeidsregelgeving dat het aantrekken van buitenlandse arbeidskrachten in beginsel is gebonden aan (onder meer) een arbeidsmarkttest en vergunningprocedures (waaronder de verplichting om vacatures vooraf te melden en aantoonbaar gedurende ten minste vijf weken lokaal te werven), hetgeen de snelheid waarmee ondernemingen via personele herallocatie op productiviteitsverschillen kunnen inspelen, kan beperken.

Ten slotte geldt dat sectorale productiviteitscijfers aanzienlijke schommelingen kunnen vertonen die niet zonder meer aan technologische vooruitgang of efficiencyverbeteringen mogen worden toegeschreven.¹⁶ Zeker in kleine economieën met sterke conjuncturele schokken (waaronder de COVID-19-periode) kunnen basis- en hersteleffecten de ratio "toegevoegde waarde per werkende" tijdelijk sterk beïnvloeden. Daarnaast verdient het, vanuit een prudent bewijs- en motiveringsperspectief, expliciete aandacht dat gemeten arbeidsproductiviteit kan worden vertekend indien de arbeidsinput (werkenden/uren) onvolledig wordt waargenomen, bijvoorbeeld bij (toenemende) informele arbeid.¹⁷ Wanneer productie (deels) plaatsvindt met arbeidsinzet die statistisch niet of slechts beperkt in de arbeidsinput wordt geregistreerd, kan de toegevoegde waarde zich in de statistiek verdelen over een (te) klein aantal formeel waargenomen werkenden, waardoor de gemeten productiviteit kunstmatig hoger kan uitvallen.¹⁸ Internationale statistische kaders benadrukken daarom het belang van consistente meting van zowel informele productie als informele arbeidsinput en van adequate correcties voor de "non-observed economy" in nationale rekeningen. In het verlengde daarvan acht de SER het wenselijk dat – aanvullend op bbp per werkende – ook arbeidsinputindicatoren (waaronder uren gewerkt) en statistieken over informele arbeid structureel beschikbaar komen, zodat de productiviteitsduiding die aan minimumloonbesluitvorming ten grondslag ligt, methodologisch robuuster en juridisch beter toetsbaar wordt. In figuur 1 wordt de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit op macroniveau en sectoraal niveau weergegeven.

¹⁴ Economisch Bureau Amsterdam, Minimumloon langs de Meetlat. Spoedadvies met betrekking tot de effecten van verhoging van het wettelijk minimumloon op Curaçao en verkenning van beleidsopties, februari 2025.

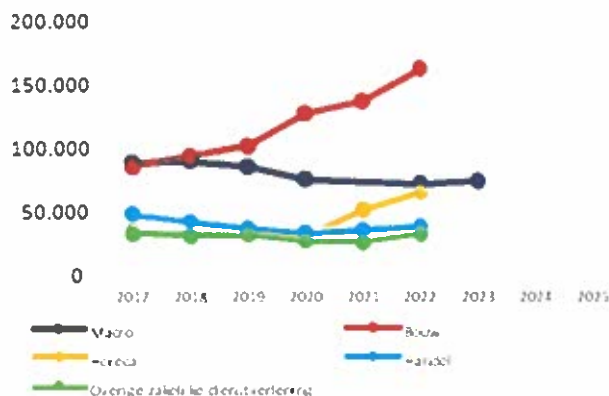
¹⁵ Economisch Bureau Amsterdam, Minimumloon langs de Meetlat. Spoedadvies met betrekking tot de effecten van verhoging van het wettelijk minimumloon op Curaçao en verkenning van beleidsopties, februari 2025.

¹⁶ Economisch Bureau Amsterdam, Minimumloon langs de Meetlat. Spoedadvies met betrekking tot de effecten van verhoging van het wettelijk minimumloon op Curaçao en verkenning van beleidsopties, februari 2025.

¹⁷ Economisch Bureau Amsterdam, Minimumloon langs de Meetlat. Spoedadvies met betrekking tot de effecten van verhoging van het wettelijk minimumloon op Curaçao en verkenning van beleidsopties, februari 2025.

¹⁸ Economisch Bureau Amsterdam, Minimumloon langs de Meetlat. Spoedadvies met betrekking tot de effecten van verhoging van het wettelijk minimumloon op Curaçao en verkenning van beleidsopties, februari 2025.

Figuur 1 Ontwikkeling arbeidsproductiviteit op macro-economisch en sectoraal niveau, 2015-2023 (bbp/werknemer).



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2025), o.b.v Caribbean Analytics and Statistics (totaal bbp), CBS Curaçao (toegevoegde waarde per sector, totaal aantal werkenden), administratieve data van de Sociale Verzekeringsbank (werkenden per sector).¹⁹

Samenvattend constateert de SER dat de arbeidsproductiviteit in Curaçao, gezien over de langere termijn, een gemengd en volatiel patroon vertoont. Beschikbare analyses van de CBCS wijzen erop dat de arbeidsproductiviteit historisch een negatieve bijdrage heeft geleverd aan de outputgroei en dat aggregaat ontwikkelingen mede worden gedreven door compositie-effecten (shift-share), zodat bewegingen op macroniveau niet zonder meer kunnen worden geduid als veranderingen in micro-efficiëntie binnen individuele ondernemingen. Tegelijkertijd volgt uit recente beleidsanalyses dat de arbeidsproductiviteit sinds het begin van deze eeuw neerwaarts is gericht en dat juist het hotels- en restaurantsegment – als kern van het toerismecluster – structureel beneden-gemiddelde productiviteitsniveaus kent, hetgeen de ruimte voor snelle, breed gedragen productiviteitsversnellingen beperkt (zie figuur 1).

Tegen deze achtergrond is het economisch niet verantwoord om bij minimumloonbesluitvorming impliciet uit te gaan van korte-termijn productiviteitswinsten die reële loonstijgingen (boven inflatie) generiek kunnen "dekken", met name niet in minimumloonintensieve sectoren waar productiviteitsgroei doorgaans geleidelijk verloopt. In lijn met het internationale minimumloonkader dient daarom bij iedere (reële) aanpassing van het wettelijk minimumloon expliciet en toetsbaar te worden gewogen in hoeverre de voorgestelde verhoging zich verdraagt met relevante economische factoren, waaronder productiviteitsniveaus en het streven naar het bereiken en handhaven van een hoog werkgelegenheidsniveau, waarbij de sectorale structuur van de economie als randvoorwaarde voor de proportionaliteit en uitvoerbaarheid van het beleid wordt betrokken.

2.2.4 Arbeidsmarkt indicatoren

Zoals hierboven reeds naar voren gebracht, werkt een aanpassing van het wettelijk minimumloon, via de wettelijke loonondergrens, rechtstreeks door in de prijs van laagbetaalde arbeid en kan daarmee zowel de vraag naar arbeid (werkgeversgedrag) als het aanbod van arbeid (participatie- en zoekgedrag) beïnvloeden, met mogelijke doorwerkingen naar werkloosheid, (onder)benutting van arbeid en fricties in matching. Voor een juridisch houdbare en economisch verantwoorde beleidsafweging is het daarom noodzakelijk de beoogde minimumloonaanpassing expliciet te toetsen aan de werking van de arbeidsmarkt aan de onderkant van het loongebouw, mede omdat internationale minimumloonstandaarden verlangen dat – naast de behoeften van werknemers – ook economische factoren, waaronder productiviteit en de wenselijkheid van het bereiken en handhaven van een hoog werkgelegenheidsniveau, kenbaar worden meegewogen.

De hiernavolgende duiding sluit aan bij de definities en meetpraktijk van het CBS, in het bijzonder de Labour Force Survey (LFS) en – waar relevant voor 2023 – de Census. Het CBS hanteert daarbij een internationaal vergelijkbare werkloosheidsdefinitie, waarbij als werkloos gelden personen van 15 jaar en ouder die geen werk (of eigen bedrijf) hebben, in de voorafgaande maand actief werk hebben gezocht en binnen twee weken

¹⁹ Economisch Bureau Amsterdam, Minimumloon langs de Meetlat. Spoedadvies met betrekking tot de effecten van verhoging van het wettelijk minimumloon op Curaçao en verkenning van beleidsopties, februari 2025.

beschikbaar zijn om te starten; werkloosheid is vervolgens het aandeel werklozen in de beroepsbevolking. Daarbij dient te worden onderkend dat de LFS een steekproefonderzoek is en dat de uitkomsten, inclusief de werkloosheidsvoet, aan steekproefmarge onderhevig zijn; het CBS specificeert voor de LFS 2024 een foutmarge van circa 0,99 procentpunt (98%-betrouwbaarheidsniveau).

Aan de aanbodzijde is de centrale (theoretische) vraag in welke mate het arbeidsaanbod reageert op een hogere wettelijke loonondergrens (aanbodelasticiteit). Conceptueel kan een minimumloonverhoging arbeidsparticipatie stimuleren doordat werken relatief aantrekkelijker wordt voor (delen van) de economisch niet-actieve bevolking. Het empirisch vaststellen van deze respons vergt evenwel idealiter (micro-)informatie over zoekintensiteit, zoekduur, uitstroom uit werkloosheid naar werk en overige transitie binnen de arbeidsmarkt.²⁰ Voor Curaçao is dergelijke, systematisch herhaalbare en publiek beschikbare informatie slechts beperkt voorhanden, zodat een directe kwantificering van aanbodelasticiteiten niet goed mogelijk is. De SER kan daarom slechts indirecte indicaties hanteren, waarbij werkloosheid als uitkomstmaat per definitie ambigue is: een stijging kan zowel duiden op extra instroom in de beroepsbevolking (aanbod) als op baanverlies of vacatureterugval (vraag), terwijl fricties (mismatch naar vaardigheden, sector of arbeidsvoorwaarden) de simultane interpretatie verder compliceren. Tegen deze achtergrond ligt het voor de hand om – waar mogelijk – het effect van minimumloonaanpassingen primair te relateren aan indicatoren die de onderkant van de arbeidsmarkt raken (waaronder jeugdwerkloosheid en participatie), aangevuld met kwalitatieve duiding (bijvoorbeeld uit interviews) om mechanismen die niet statistisch observeerbaar zijn, toch te kunnen wegen.²¹ Ter illustratie van de recente dynamiek laten CBS-publicaties zien dat de totale werkloosheid na de pandemische piek (19,1% in 2020) is teruggelopen tot 7,0% in 2023 (Census) en 7,8% in 2024 (LFS), terwijl de jeugdwerkloosheid in 2024 is gedaald tot 16,3%.

Aan de vraagzijde is de relevante beleidsvraag in welke mate werkgevers hun arbeidsvraag (banen, uren en contractvormen) aanpassen bij een wijziging van het minimumloon (vraagelasticiteit). In beginsel kan een (reële) minimumloonverhoging – afhankelijk van de margepositie, productiviteit en concurrentiedruk – leiden tot substitutie (urenreductie, taakherontwerp, mechanisatie), prijsdoorwerking of, in het ongunstige geval, werkgelegenheidsverlies in minimumloonintensieve segmenten. Voor Curaçao wordt een zuivere kwantitatieve toets bemoeilijkt doordat consistente en actuele informatie ontbreekt over (i) het aantal werknemers dat feitelijk op of rond het minimumloon wordt betaald, (ii) de loonverdeling per sector en (iii) mogelijke verschuivingen naar alternatieve arbeidsvormen (zelfstandigheid, informele arbeid) die de waargenomen loondienstwerkgelegenheid kunnen vertekenen. Dit beperkt de mogelijkheid om de werkgelegenheidseffecten van minimumloonaanpassingen met voldoende precisie te ramen en versterkt, uit een oogpunt van zorgvuldige besluitvorming en deugdelijke motivering, de noodzaak van versterking van de statistische informatievoorziening en van structurele monitoring van arbeidsmarkteffecten, conform internationaal bepleite "evidence-based" minimumloonpraktijk.

Tegen deze achtergrond worden de kernindicatoren voor de arbeidsmarktontwikkeling over 2015–2025 (waaronder bevolking, werkenden, participatiegraad, werkloosheid en jeugdwerkloosheid, met explicitering van data-lacunes waar van toepassing) hieronder kwantitatief samengevat in tabel 4.

Tabel 4. Arbeidsmarkt indicatoren 2015-2025

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bevolking	156.971	158.989	160.338	160.012	158.659	156.223	153.671	151.066	155.826	155.819	156.115
Werkenden	61.823	65.118	62.834	60.729	61.547	57.050	-	66.722	67.246	71.919	-
Participatiegraad (% van totale bevolking)	45.1%	47.9%	46.7%	44.9%	48.5%	46.7%	-	51.5%	46.4%	-	-
Werkloosheid	11.7%	13.3%	14.1%	13.4%	17.4%	19.1%	-	13.1%	7.0%	7.8%	-
Jeugdwerkloosheid (15-24 jaar)	29.7%	36.8%	32.8%	29.3%	41.7%	42.2%	-	29.8%	-	16.3%	-

Bron: CBS

²⁰ ECORYS, *Loonruimte minimumloon CN*, oktober 2020.

²¹ ECORYS, *Loonruimte minimumloon CN*, oktober 2020.

2.2.5 Kritische toetsing van de gehanteerde modelberekeningen en aannames ten met betrekking tot de gehanteerde sociaaleconomische indicatoren

De SER acht zich – gelet op zijn wettelijke taak tot advisering – gehouden de in de onderhavige concept-MRmaw en de daarbij behorende concept-nota van toelichting gehanteerde berekeningen en veronderstellingen te toetsen op interne consistentie en empirische houdbaarheid. Vanuit een strikt sociaaleconomisch, macro-economisch en juridisch perspectief acht de Raad het noodzakelijk expliciet onderscheid te maken tussen, enerzijds, de interne rekenkundige consistentie van de in de nota van toelichting gehanteerde modelberekeningen en, anderzijds, de empirische houdbaarheid van de onderliggende aannames en bronkeuzes. Waar het gaat om de zuiver rekenkundige verhoudingen rond de voorgestelde indexering met 1,8% constateert de SER dat de kernberekeningen grotendeels intern consistent zijn. De procentuele verhoging van het minimumuurloon van Cg 11,72 naar Cg 11,93 (een nominale toename van Cg 0,21 per uur) correspondeert nauwkeurig met een verhoging van circa 1,79%, afgerond 1,8%. De daardoor veroorzaakte stijging van het bruto minimummaandloon met om en nabij Cg 36,37 per werknemer en de netto extra werkgeverslasten per maand van Cg 44,25 – inclusief premies AOV, AWW, AVBZ, BVZ, ZV en OV – zijn rekenkundig correct, evenals de jaarlijkse meer last van Cg 531 per werknemer bij een twaalfmaandsdoorrekening. Ook de vermenigvuldiging van deze jaarlast met de aantallen werknemers waarvoor een direct respectievelijk indirect (overloop) effect wordt verondersteld (31.136 werknemers met direct effect en 1.438 werknemers met overloopeffect) leidt rekenkundig correct tot een geschatte totale loonkostenstijging van Cg. 17.296.794 per jaar. In die zin zijn de kernuitkomsten van de kostenzijde intern consistent met de in de toelichting gebruikte aannames over loonsprong, premiestructuur en aantallen betrokken werknemers.

De SER plaatst echter kritische kanttekeningen bij de wijze waarop de aantallen werknemers met direct effect en overloopeffect zijn afgeleid. De nota van toelichting baseert zich op de CBS-tabel “*Gross Monthly Income of Employed Population 2014–2019*” en projecteert de inkomensverdeling van 2019 naar 2025 en 2026, door de percentages in de inkomensklassen 0–500, 501–1000 en 1001–2000 Caribische gulden toe te passen op de geactualiseerde werkzame beroepsbevolking, die volgens de Arbeidskrachtenenquête 2024 71.919 personen telt. Op die wijze wordt berekend dat circa 30.666 personen tot en met het minimumloon verdienen en dat, bij lineaire opschaling naar 2026, 31.136 werknemers direct geraakt worden door de verhoging en 1.438 werknemers een overloopeffect ondervinden tot circa 5,4% boven het minimumloon. Hoewel deze methode qua orde van grootte plausibel is, vindt de SER de onderliggende aannames methodologisch zwak onderbouwd. Ten eerste wordt een inkomensverdeling uit 2019 als onveranderd verondersteld voor 2025–2026, terwijl zowel de arbeidsmarktstructuur, de sectorale samenstelling als de loonverdeling sindsdien aantoonbaar zijn veranderd. De Arbeidskrachtenenquête 2024 laat zien dat de werkgelegenheid sinds 2019 fors is toegenomen en de werkloosheid is gedaald van 13,1% in 2022 naar 7,8% in 2024, wat impliceert dat de samenstelling van de werkzame beroepsbevolking wezenlijk verschilt van 2019. Het zonder nadere onderbouwing extrapoleren van een zes jaar oude inkomensverdeling naar 2026 introduceert daarom aanzienlijke onzekerheid. Vanuit wetenschappelijk oogpunt zou hier ten minste een gevoeligheidsanalyse moeten worden opgenomen, waarin wordt onderzocht wat er met de uitkomsten gebeurt indien de feitelijke inkomensverdeling in 2024–2025 gunstiger of ongelijker blijkt te zijn dan in 2019. Die ontbreekt nu, waardoor de getallen 31.136 en 1.438 meer als scenario-indicaties dan als robuuste schattingen kunnen worden beschouwd.

Ten tweede is de behandeling van de zogeheten “spillover”- of overloopeffecten hoewel - geïnspireerd op internationale literatuur - in de nota van toelichting sterk gesimplificeerd. De toelichting verwijst naar generieke bevindingen dat een minimumloonsstijging van bijvoorbeeld 10% doorwerkt tot circa 30–40% boven het oude minimumloon (10% directe werking, 30% overloop) en dat bij 20% verhoging zelfs doorwerking tot 60% boven het oude minimumloon kan optreden. Op basis hiervan wordt voor een relatief kleine indexering van 1,8% aangenomen dat directe effecten optreden bij alle lonen tot 1,8% boven het oude minimum en overloopeffecten tot 5,4% ($3 \times 1,8\%$) boven het oude minimum. Deze lineaire schaling is echter niet empirisch onderbouwd met Curaçaose microdata en is inhoudelijk discutabel, juist omdat de internationale literatuur waarnaar wordt verwezen enkel grote verhogingen (orde 10–20%) modelleert. Voor zeer kleine aanpassingen zoals 1,8% is het plausibel dat overloopeffecten uiterst beperkt zijn of zelfs verwaarloosbaar blijven, omdat werkgevers en werknemers de relatieve loonverhoudingen niet als substantieel gewijzigd

ervaren. De gebruikte benadering leidt er nu toe dat, bij een minimale indexering, toch ruim 1.400 werknemers boven het minimumloon in de kostenschatting worden meegenomen als "overlopers", terwijl daarvoor geen empirische bevestiging bestaat. De SER acht het daarom noodzakelijk dat de nota van toelichting expliciet maakt dat het hier gaat om een theoretische benadering op basis van oudere literatuur, dat de veronderstelde overloopeffecten voor 1,8% indexering met grote bandbreedtes omgeven zijn en dat deze component in de tabel met totale loonkosten als scenario-schatting en niet als harde voorspelling moet worden gepositioneerd. Voor een wetenschappelijk en beleidsmatig robuust model beveelt de Raad aan de gehanteerde spillover-parameter te kalibreren aan lokale data zodra die beschikbaar zijn, of ten minste een bandbreedte (bijvoorbeeld laag, midden, hoog scenario) te presenteren.

Een derde kritische observatie betreft de relatie tussen de gebruikte BBP-niveaus, groeipercentages en de conclusie over de "absorptiekracht" van de economie. De nota stelt dat het reële BBP van Curaçao in 2025 Cg 6.697,5 miljoen bedraagt en in 2026 toeneemt tot Cg 6.995,7 miljoen, hetgeen neerkomt op een stijging van Cg 298,2 miljoen, en trekt daaruit de conclusie dat de economie voldoende ruimte heeft om de extra loonkosten van circa Cg 17,3 miljoen te dragen. Tegelijkertijd verwijst dezelfde tekst naar een door de CBCS geprojecteerde reële BBP-groei van 2,4% in 2026. Recente publicaties van de CBCS – met name het *Economic Bulletin – September 2025* en het bijbehorende *Report of the President* – bevestigen inderdaad een groeiverwachting van 2,4% voor 2026, na 3,4% in 2025, maar vermelden geen absolute BBP-niveaus. Indien men 2,4% groei toepast op een uitgangsniveau van Cg 6.697,5 miljoen, zou het reële BBP in 2026 circa Cg 6.858,2 miljoen bedragen, met een toename van ongeveer Cg 160,7 miljoen, niet Cg 298,2 miljoen. De SER kan op basis van de thans beschikbare externe bronnen niet vaststellen of de in de nota van toelichting gebruikte BBP-niveaus mogelijk nominale grootheden zijn, dan wel dat er een reken- of typefout is geslopen in het bedrag van Cg 6.995,7 miljoen. In elk geval is de combinatie van een groei van 2,4% en een absolute toename van Cg 298,2 miljoen rekenkundig inconsistent. Strikt genomen doet deze discrepantie weinig af aan de kernconclusie dat de extra loonkosten (Cg 17,3 miljoen) relatief klein zijn ten opzichte van zowel de totale BBP-omvang (ongeveer 0,26% van Cg 6,7 miljard) als de verwachte groei (in beide varianten blijft de kostenpost substantieel lager dan de extra jaarlijkse productie), maar voor een academisch en beleidsmatig sluitende onderbouwing is het gelet op de SER-standaard noodzakelijk de gebruikte macrogetallen en percentages exact te laten aansluiten op de meest recente CBCS-publicaties. De Raad beveelt daarom aan in de definitieve toelichting expliciet de bron van de BBP-reeksen te vermelden, duidelijk te maken of het gaat om nominale of reële prijzen en de berekening van de groeivoet en de absolute toename in overeenstemming te brengen met de CBCS-prognoses.

Voorts merkt de Raad op dat in de nota van toelichting enkele tekstuele onzuiverheden voorkomen die, hoewel van redactionele aard, de helderheid van de modelpresentatie ondergraven. Zo wordt op één plaats gesproken over een verhoging van het minimumloon "van Cg 11,72 naar Cg 11,91 respectievelijk Cg 11,93", terwijl in de rest van de tekst enkel de 1,8%-variant (Cg 11,93) wordt gehanteerd. Dit wekt de indruk dat er kennelijk alternatieve scenario's zijn overwogen (bijvoorbeeld 1,6% versus 1,8% indexering) zonder dat deze nog duidelijk in het document zijn gescheiden. De SER acht het wenselijk dat in de definitieve toelichting ofwel deze verwijzing wordt gecorrigeerd, ofwel de verschillende scenario's opnieuw expliciet worden onderscheiden en, indien relevant, kort worden toegelicht met hun respectieve effecten op loonkosten en macro-economie. Ook de verwijzing in het dispositief naar "*inwerkingtreding per 1 januari 2025*" bij een maatregel die evident per 1 januari 2026 beoogt in werking te treden, dient rechtgezet te worden om interpretatieproblemen te vermijden.

Tenslotte verdient de gebruikte veronderstelling over de proportie werknemers "met een loon tot aan het minimumloon" verdere verduidelijking. De nota presenteert een aantal van 30.666 werknemers onder of tot het minimumloon in 2025, gebaseerd op de inkomensverdeling in 2019 en de geprojecteerde werkzame beroepsbevolking van 71.919 personen in 2024. Dit impliceert dat ongeveer 42–43% van de werkzame beroepsbevolking een bruto maandinkomen tot circa Cg 2.000 verdient, wat in lijn lijkt te liggen met de CBS-cijfers voor de inkomensklassen 0–500, 501–1000 en 1001–2000 in 2019. De vertaling van maandinkomensklassen naar een urenloon rond het minimum blijft echter grofmazig, mede omdat niet naar contractuele arbeidsduur of deeltijd/fulltime wordt gecorrigeerd. De SER acht het daarom belangrijk dat deze aantallen niet worden gepresenteerd als exact aantal "minimumloners", maar als indicatieve schattingen gebaseerd op inkomensklassen. Een nadere onderbouwing, bijvoorbeeld door gebruik te maken van meer recente microdata over uur- of maandlonen en arbeidsduur uit de Arbeidskrachtenenquête 2023/2024, zou

de accuraatheid van het model aanzienlijk verhogen. Het is de Raad bekend dat dergelijke microdata mogelijk nog niet publiek beschikbaar zijn, maar juist in dat geval zou een expliciete duiding van de onzekerheidsmarge rond de aantallen deelnemers met direct effect en spillover-effecten de wetenschappelijke robuustheid van de toelichting versterken.

Het vorenstaande in aanmerking nemende, luidt het oordeel van de SER dat de kernuitkomsten van de modelberekeningen – namelijk dat de totale extra loonkosten van de indexering per 1 januari 2026 ongeveer Cg 17,3 miljoen bedragen en dat deze kosten, zowel relatief tot het totale BBP als ten opzichte van de geprojecteerde groei, door de Curaçaose economie kunnen worden gedragen – plausibel en rekenkundig consistent zijn, maar dat de nota van toelichting in haar huidige vorm de mate van onzekerheid rond de precieze aantallen betrokken werknemers, de spillover-omvang en de BBP-prognoses onvoldoende expliciteert. Vanuit beleidsmatig oogpunt adviseert de SER daarom het modelkader te verduidelijken, de congruentie met actuele CBCS-projecties te herstellen en de gebruikte aannames expliciet als scenario-veronderstellingen te presenteren, zodat de Minister van SOAW zich op een transparante en volledig geïnformeerde basis een oordeel kan vormen over de proportionaliteit en doelmatigheid van de beoogde maatregel.

2.3 Beleidsmatige evaluatie van verhoging van het wettelijk minimumloon

2.3.1 Verhoging wettelijk minimumloon als beleidsinstrument ter bestrijding van armoede en inkomensongelijkheid in Curaçao (2015–2025)

Zoals in subparagraaf 2.2.2 is weergegeven, is in de periode 2015–2025 het wettelijk minimumloon op Curaçao cumulatief met 44 procent gestegen, wat hoger was dan de ontwikkeling van de armoedegrens, die in dezelfde periode met 27 procent toenam.²² Deze stijging heeft bijgedragen aan een verbetering van de koopkracht van werkenden met een inkomen op wettelijk minimumloonniveau en daarmee aan de bestrijding van armoede.

De verhoging van het wettelijk minimumloon draagt in beginsel bij aan armoedebestrijding doordat de koopkracht van werknemers met een inkomen op of net boven het minimumloonniveau toeneemt. Voorbeelden hiervan zijn illustratief: een alleenstaande werkende met één kind en een inkomen op het wettelijk minimumloonniveau leefde in 2015 nog onder de armoedegrens; in 2025 ligt dit inkomen op de armoedegrens. Voor een alleenstaande werkende zonder kinderen steeg het inkomen ten opzichte van de armoedegrens van 14 procent in 2015 naar circa 33 procent boven de armoedegrens in 2025.²³

De effectiviteit van het wettelijk minimumloon voor armoedebestrijding in Curaçao is echter beperkt door structurele omstandigheden. Ten eerste wordt een aanzienlijk deel van de bevolking die in armoede leeft, niet bereikt door het wettelijk minimumloon. Dit betreft onder meer werkenden in de informele economie, zzp'ers, mensen met deeltijdarbeid en uitkeringsgerechtigden.²⁴ De informele economie wordt geschat op circa 40 procent van de arbeidsmarkt (2017) en recente cijfers zijn niet beschikbaar.²⁵ Informele werkenden profiteren slechts gedeeltelijk van verhogingen van het wettelijk minimumloon doordat informele lonen soms meestijgen.

Daarnaast is de participatiegraad op Curaçao relatief laag, onder meer door de vergrijzing van de bevolking en hoge werkloosheid, waardoor ouderen en werklozen, in tegenstelling tot de verkeerde veronderstelling opgenomen in de concept-nota van toelichting - behorende bij de onderhavige concept-MRmaw - dat de sociale uitkeringen en de AOV-uitkering gekoppeld zijn aan het minimumloon, geen direct profijt hebben van

²² Economisch Bureau Amsterdam, Minimumloon langs de Meetlat. Spoedadvies met betrekking tot de effecten van verhoging van het wettelijk minimumloon op Curaçao en verkenning van beleidsopties, februari 2025.

²³ Economisch Bureau Amsterdam, Minimumloon langs de Meetlat. Spoedadvies met betrekking tot de effecten van verhoging van het wettelijk minimumloon op Curaçao en verkenning van beleidsopties, februari 2025.

²⁴ Economisch Bureau Amsterdam, Minimumloon langs de Meetlat. Spoedadvies met betrekking tot de effecten van verhoging van het wettelijk minimumloon op Curaçao en verkenning van beleidsopties, februari 2025.

²⁵ Economisch Bureau Amsterdam, Minimumloon langs de Meetlat. Spoedadvies met betrekking tot de effecten van verhoging van het wettelijk minimumloon op Curaçao en verkenning van beleidsopties, februari 2025.

verhogingen van het wettelijk minimumloon. Ook de groeiende groep zzp'ers wordt met een verhoging van het wettelijk minimumloon niet bereikt, terwijl armoede ook onder deze groep voorkomt.

Een ander belangrijk aandachtspunt is dat een te sterke verhoging van het wettelijk minimumloon contraproductief kan zijn. Wanneer de verhoging leidt tot een aanzienlijke stijging van loonkosten, kan dit de werkgelegenheid verminderen en een groter deel van de bevolking afhankelijk maken van sociale uitkeringen of informeel werk. Daarnaast kunnen prijsstijgingen van essentiële goederen de armoede onder groepen (zoals zzp'ers, ouderen en "informelen") die niet worden bereikt door verhogingen van het wettelijk minimumloon verder verergeren.

Een verhoging van het wettelijk minimumloon heeft vaak een doorwerking in het loongebouw boven het minimumloon, een effect dat bekendstaat als het overloopeffect. Onderzoek in Nederland laat zien dat een stijging van het wettelijk minimumloon van 10 procent doorwerkt tot 40 procent boven het nieuwe minimumloon, en bij grotere verhogingen tot 100 procent boven het wettelijk minimumloon.²⁶ Deze doorwerking wordt veroorzaakt door werkgevers die loonverschillen tussen functies in stand willen houden om motivatie en productiviteit te waarborgen. Op Bonaire zijn aanwijzingen dat een vergelijkbaar effect plaatsvindt, hetgeen suggereert dat verhogingen van het wettelijk minimumloon ook de loonkosten voor werknemers boven het minimumloon beïnvloeden.²⁷

Voor Curaçao is het effect van verhogingen van het wettelijk minimumloon op de inkomensverdeling echter moeilijk te beoordelen vanwege het gebrek aan recente gegevens, zoals in dit advies herhaalde malen naar voren gebracht. De Gini-coëfficiënt is gestegen van 0,415 in 2011²⁸ naar 0,46 in 2023²⁹, wat een verslechtering van de algehele inkomensverdeling impliceert. Indicatief voor specifiek het minimumloon is dat het wettelijk minimumloon als percentage van het bbp per hoofd is gestegen van 50 procent in 2015 naar 56 procent in 2025, wat kan duiden op een relatieve groei van minimumlooninkomens ten opzichte van het gemiddelde inkomen. Analyse van de bruto-inkomensverdeling over 2015–2019 laat geen duidelijke verandering zien: het aandeel huishoudens met een inkomen rond het wettelijk minimumloon is sinds 2016 afgenomen, terwijl het aandeel onder het wettelijk minimumloon licht is gestegen en het aandeel boven twee keer het wettelijk minimumloon is afgenomen.

Samenvattend kan worden gesteld, dat de verhoging van het wettelijk minimumloon in de periode 2015–2025, zoals economisch onderzocht, naar verwachting heeft bijgedragen aan het verbeteren van de inkomenspositie van werkenden op of nabij het minimumloonniveau en kan daarmee hebben bijgedragen aan de bestrijding van armoede onder deze groep, voor zover de wettelijke loonnorm een bindende loonondergrens vormde ten opzichte van de reële beloning. Dit is in lijn met de beleidsintenties achter minimumloonregelingen in uiteenlopende economische contexten, waarin minimumlonen in theorie kunnen bijdragen aan inkomensherverdeling en armoedevermindering door inkomenscompressie aan de onderkant van de loondistributie.

De effectiviteit van het wettelijk minimumloon als instrument voor armoedebestrijding en inkomensgelijkheid in de Curaçaose context wordt – naar het oordeel van de SER – echter substantieel beperkt door institutionele en structurele factoren die de wetgevende en beleidsmatige reikwijdte van de minimumloonregeling overstijgen. Daartoe behoren onder meer (i) de omvangrijke informele economie, waarin arbeidsinkomens economisch relevant zijn maar juridisch niet binnen de formele minimumloonregeling vallen en derhalve niet direct worden beschermd door de wettelijke loonondergrens; (ii) een relatief lage formele arbeidsparticipatie, hetgeen de mate waarin de formele minimumloonregeling huishoudens bereikt reduceert; en (iii) de niet-geregistreerde of atypische positie van zzp'ers, wier inkomens en arbeidsvoorwaarden niet onder de formele minimumloonregeling vallen. De beperkte beschikbaarheid van actuele, gedetailleerde gegevens over inkomensverdeling en de informele arbeidsmarkt maakt het voorts uitdagend om causale verbanden tussen minimumloonwijzigingen en armoede- of inkomensongelijkheidsindicatoren empirisch sluitend vast te stellen.

²⁶ Economisch Bureau Amsterdam, Minimumloon langs de Meetlat. Spoedadvies met betrekking tot de effecten van verhoging van het wettelijk minimumloon op Curaçao en verkenning van beleidsopties, februari 2025.

²⁷ Economisch Bureau Amsterdam, Minimumloon langs de Meetlat. Spoedadvies met betrekking tot de effecten van verhoging van het wettelijk minimumloon op Curaçao en verkenning van beleidsopties, februari 2025.

²⁸ CBS Curaçao, *Inkomens en inkomensverdelingen in Curaçao: Publicatiereeks Census 2011*.

²⁹ CBS Curaçao, *Inkomens en inkomensverdeling in Curaçao: Publicatiereeks Census 2023*

Rechtsens volgt uit de algemene doelstellingen van arbeids- en sociaalrechtelijke regelgeving dat het minimumloon moet bijdragen aan een zekere sociale bescherming en inkomensrechtvaardigheid, maar dat het instrument in een specifieke economisch-institutionele context moet worden gezien en toegepast. In die zin impliceert een zorgvuldige beleidsafweging bij minimumloonaanpassingen niet alleen een toets aan de behoeften van minimumloonontvangers, maar ook aan de economische en arbeidsmarktstructuur waarin deze beloning functioneert, conform de in nationale en internationale normen verankerde vereisten voor "evidence-based" beleid.

Voor een effectieve bestrijding van armoede en het bevorderen van inkomensgelijkheid is het daarom noodzakelijk dat verhogingen van het minimumloon niet op zichzelf worden beschouwd, maar gepaard gaan met een coherent en integraal flankerend beleid. Dergelijk beleid kan onder meer omvatten: (i) gerichte maatregelen ter verhoging van de formele arbeidsparticipatie; (ii) initiatieven die de formalisering van informele werkenden bevorderen of hen toegang geven tot sociale bescherming; (iii) inkomensondersteuning voor huishoudens met lage of variabele inkomsten die niet direct profiteren van minimumloonaanpassingen; en (iv) versterking van de statistische informatievoorziening om systematische monitoring en evaluatie van minimumlooneffecten op armoede en inkomensverdeling mogelijk te maken. Deze integrale benadering versterkt niet alleen de empirische houdbaarheid van beleidsbesluiten, maar sluit tevens aan bij het vereiste van een kenbare, toetsbare en proportionele motivering van besluitvorming in het sociaaleconomisch domein.

2.3.2 Internationale classificaties en de beoordeling van de minimumloonsverhoging

De SER stelt vast dat het CBS voor de codering van beroepen in de LFS, de Census-publicaties en aanverwante arbeidsmarktrapportages gebruikmaakt van de International Standard Classification of Occupations 2008 (ISCO-08) van de ILO.³⁰ ISCO-08 is een hiërarchische vier-niveausclassificatie die alle banen ordent in 436 zogenoemde unit groups, samengevoegd tot 130 minor groups, 43 sub-major groups en 10 major groups.³¹ De ordening vindt primair plaats naar skill level en skill specialisation, dat wil zeggen naar het complexiteitsniveau en het type vaardigheden dat de functie vereist, alsmede de gebruikte technologie en het type economische activiteit.³² Acht van de tien hoofdgroepen zijn in ISCO-08 exclusief aan één van de vier door de ILO onderscheiden vaardigheidsniveaus gekoppeld, hetgeen de classificatie bijzonder geschikt maakt voor analyses naar opleidings- en vaardigheidsniveau.³³ De hoofdgroepen variëren van managers en professionals aan de bovenkant tot elementaire beroepen aan de onderkant, met daartussen onder meer clerical functies, dienstverlenende en verkoopberoepen, geschoolde agrarische beroepen, ambachts- en vaklieden en bedieners van installaties en machines.³⁴ Tegenover dit recente ILO-kader staat dat een belangrijk deel van de internationale vergelijkende economische literatuur, waaronder een reeks studies van het Centraal Planbureau (CPB) in Nederland, nog steeds gebruikmaakt van de vorige revisie van de internationale beroepsclassificatie, te weten ISCO-88. Deze herziening uit 1988 kent eveneens tien hoofdgroepen en een vier-niveausstructuur, waarbij de hoofdgroepen nauw zijn gekoppeld aan vier skill levels, met als doel internationaal vergelijkbare beroeps- en statusindelingen mogelijk te maken.³⁵ In CPB-onderzoek naar onder meer skill-splits in het GTAP-model en naar de verdeling van arbeid naar kwalificatieniveau wordt expliciet aangesloten bij ISCO-88, veelal op twee-

³⁰ Francis Vierbergen, *Inkomens en inkomensverdelingen in Curaçao. Publicatiereeks Census 2011* (Centraal Bureau voor de Statistiek Curaçao 2013); vgl ook Centraal Bureau voor de Statistiek Curaçao, *De aanbodkant van de arbeidsmarkt 2020* (CBS Curaçao 2021) en *Supply Side of the Labour Market Curaçao: Results Labour Force Survey 2017* (CBS Curaçao 2018); https://cuatro.sim-cdn.nl/cbscuracao/uploads/inkomens-en-inkomensverdelingen-in-curaçao-census-2011_0.pdf?

³¹ International Labour Office, *International Standard Classification of Occupations: ISCO-08. Volume 1: Structure, Group Definitions and Correspondence Tables* (International Labour Office 2012). Zie ook ILOSTAT, 'International Standard Classification of Occupations (ISCO)' (ILO, 10 mei 2012); <https://researchrepository.ilo.org/esploro/outputs/book/International-Standard-Classification-of-Occupations-ISCO-08/995673746502676?>

³² Ibidem

³³ Ibidem

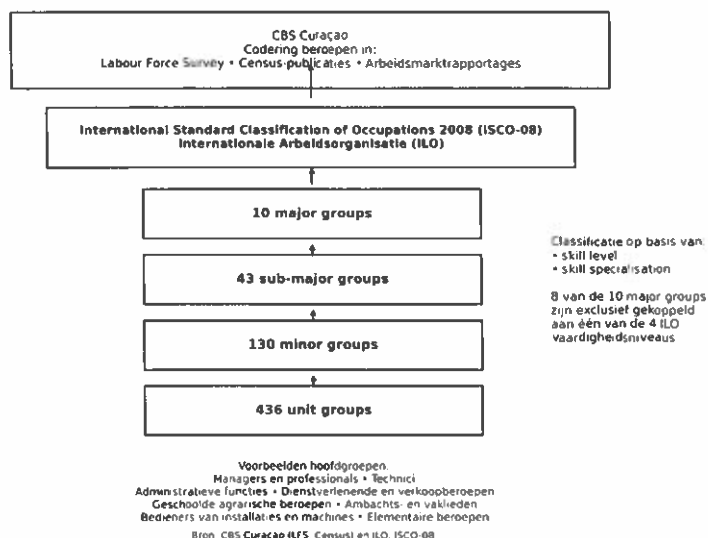
³⁴ Ibidem

³⁵ International Labour Office, *International Standard Classification of Occupations: ISCO-88* (International Labour Office 1990).

of viercijferig niveau, waarbij beroepen worden gegroepeerd naar hoog-, midden- en laaggeschoold werk.³⁶ Voor de SER is dit van belang omdat Nederlandse CPB-studies frequent als referentiekader worden gebruikt bij de beoordeling van de effecten van minimumloonbeleid op arbeid, productiviteit en concurrentiekracht.

Onderstaande figuur³⁷ geeft schematisch de systematiek van de ISCO-08 weer.

Figuur 2 Structuur van ISCO-08 en toepassing door CBS Curaçao



In de internationale beleids- en onderzoekspraktijk rond minimumloon, loonvorming en arbeidsmarktontwikkeling wordt veelvuldig gewerkt met gestandaardiseerde beroepsindelingen. Voor de SER is in het bijzonder van belang dat een aanzienlijk deel van de empirische literatuur waarop ook in het Curaçaose debat wordt teruggegrepen – waaronder studies van het CPB – is gebaseerd op de eerdere ILO-classificatie ISCO-88. Deze classificatie heeft, door haar opbouw in hoofdgroepen en vaardigheidsniveaus, diepgaand invloed gehad op de wijze waarop vraagstukken rond arbeid, scholing, productiviteit en inkomensverdeling internationaal zijn geanalyseerd. Het schematisch zichtbaar maken van de relatie tussen dit ISCO-88-kader en de daarop voortbouwende CPB-onderzoekslijn maakt duidelijk dat het SER-advies niet in een statistisch vacuüm tot stand komt, maar expliciet aansluit bij een breed gedragen, internationaal vergelijkbare evidence-base. Onderstaande figuur benadrukt daarmee hoe de keuze van classificatie in de onderliggende onderzoekmodellen medebepalend is voor de interpretatie van de uitkomsten en waarom het voor de SER van belang is om, bij de beoordeling van de effecten van minimumloonbeleid op arbeid, productiviteit en concurrentiekracht, bewust aan te sluiten bij deze gevestigde methodologische traditie.

³⁶ N van Leeuwen, 'Skill splits of labour input values in GTAP' (CPB Memorandum 229, Centraal Planbureau 2009).

³⁷ CBS Curaçao, *Supply Side of the Labour Market Curaçao: Labour Force Survey 2017* (CBS Curaçao 2018) en *De economische status van de bevolking van Curaçao. Census 2011* (CBS Curaçao 2013); International Labour Office, *International Standard Classification of Occupations: ISCO-08. Structure, Group Definitions and Correspondence Tables* (ILO 2012); ILOSTAT, 'International Standard Classification of Occupations (ISCO-08)' (ILO 2021).

Gebruik van ISCO-88 in internationale literatuur en CPB-onderzoek

ISCO-88 (ILO)	CPB-onderzoek (Nederland)
• 10 hoofdgroepen	• Skill-splits in GTAP-model
• Vier-niveausstructuur	• Verdeling arbeid naar kwalificatieniveau
• 4 skill levels	• Gebruik 2- en 4-cijferige ISCO-88-codes
Doel: internationale vergelijkbaarheid van beroepen en status	• Indeling hoog-, midden- en laaggeschoold

Relevantie voor de SER:

CPB-studies op basis van ISCO-88 vormen een belangrijk empirisch en methodologisch referentiekader voor de beoordeling van effecten van minimumloonbeleid op arbeid, productiviteit en concurrentievervalsing.

Standard Classification of Occupations (ISCO-88 (1990); H van Leeuwen, 'Skill splits of labour input values in GTAP' (CPB Memorandum 229, 2009); diverse CPB-studies over a

De SER merkt op dat de ILO en de VN-Statistische Divisie gedetailleerde correspondentie- en overzichtstabellen hebben opgesteld waarin de belangrijkste verschillen tussen ISCO-88 en ISCO-08 worden weergegeven en waarin per (sub)groep is aangegeven hoe codes uit de oude classificatie naar de nieuwe kunnen worden vertaald. De kern daarvan is dat de tien hoofdgroepen in ISCO-08 conceptueel corresponderen met de tien hoofdgroepen in ISCO-88, maar dat binnen deze hoofdgroepen verschuivingen hebben plaatsgevonden, onder meer bij managers, bepaalde dienstverlenende functies en meer gedifferentieerde ICT- en zorgberoepen, zodat formeel sprake is van een break in series tussen datasets op ISCO-88-basis en datasets op ISCO-08-basis, vooral op de meer gedetailleerde niveaus.³⁸ Op het hoogste aggregatieniveau van de hoofdgroepen blijft de vergelijkbaarheid echter grotendeels behouden. Voor de SER betekent dit dat Curaçaose arbeidsmarktstatistieken op ISCO-08-basis op een verantwoorde wijze kunnen worden gespiegeld aan CPB-resultaten op ISCO-88-basis, mits de vergelijking plaatsvindt op hoofdgroepniveau of op een nog hoger geaggregeerd niveau.

Om de beroepsdimensie van het minimumloonbeleid analytisch hanteerbaar te maken, kiest de SER ervoor om voor zowel ISCO-08 (CBS Curaçao) als ISCO-88 (CPB-literatuur) aan te sluiten bij een internationaal gangbare driedeling in hoog-, midden- en laaggekwadificeerde beroepen. In deze benadering worden de hoofdgroepen managers, professionals en technicians and associate professionals (ISCO-hoofdgroepen 1, 2 en 3) beschouwd als hooggekwadificeerd, de hoofdgroepen clerical support workers, service and sales workers, skilled agricultural workers, craft and related trades workers en plant and machine operators and assemblers (ISCO-hoofdgroepen 4 tot en met 8) als middengekwadificeerd, en de hoofdgroep elementary occupations (ISCO-hoofdgroep 9) als laaggekwadificeerd, terwijl de strijdkrachten (groep 0) afzonderlijk worden beschouwd. Deze driedeling sluit aan bij de wijze waarop de ILO en diverse nationale statistische diensten de vier skill-levels aan de ISCO-hoofdgroepen toewijzen en wordt in de arbeidsmarktliteratuur en beleidsonderzoeken veelvuldig benut als samenvattend onderscheid naar beroepsniveau.³⁹

Binnen deze systematiek is het relevant dat zowel internationale studies als Europese en Amerikaanse statistieken laten zien dat minimumloonverdieners en laagbetaalde werknemers in hoge mate geconcentreerd zijn in een beperkt aantal beroepsgroepen. De U.S. Bureau of Labor Statistics rapporteert bijvoorbeeld dat een overgrote meerderheid van de werknemers die het federale minimumloon of minder verdienen, werkzaam is in serviceberoepen, met een zeer sterke concentratie in voedselbereiding en

³⁸ David Hunter, 'The status of implementation and plans for future revision of the International Standard Classification of Occupations, 2008 (ISCO-08)' (paper presented to the UN Expert Group on International Statistical Classifications, New York, 19–22 May 2015); International Labour Office, *International Standard Classification of Occupations: ISCO-08. Volume 1* (n 3).

³⁹ Zie bijvoorbeeld Merove Gijsberts en anderen, *Gevlucht met weinig bagage. De leefsituatie van Somalische Nederlanders* (Sociaal en Cultureel Planbureau 2018), waarin de vier beroepsniveaus op basis van ISCO-08 worden onderscheiden; vgl tevens Centraal Bureau voor de Statistiek, 'International Standard Classification of Occupations (ISCO)' in *Monitor loonverschillen mannen en vrouwen 2020 – Begrippen en afkortingen* (CBS 2022).

aanverwante functies.⁴⁰ Europese analyses op basis van ISCO-08 laten zien dat werknemers in elementaire beroepen en in dienstverlenende en verkoopberoepen gemiddeld substantieel lagere lonen ontvangen dan werknemers in hogere beroepsgroepen, en dat deze groepen bovengemiddeld gevoelig zijn voor schokken in vraag en conjunctuur.⁴¹ Ook recent internationaal onderzoek naar minimumloonverhogingen en de verdeling van werknemers naar beroepsgroepen bevestigt dat de directe en indirecte effecten van minimumloonbeleid zich vooral concentreren in service-, verkoop- en elementaire beroepen, vaak gecombineerd met lagere formele kwalificaties en een verhoogd armoederisico.⁴²

Hoewel Curaçao specifieke institutionele en economische kenmerken heeft, ligt het in de rede dat de beroepsmatige concentratie van minimumloonverdieners in grote lijnen vergelijkbaar is met deze internationale patronen. Ten eerste is de Curaçaose economie, zoals uit CBS-rapportages blijkt, sterk dienstengericht, met grote segmenten in toerisme, horeca, detailhandel, beveiliging, schoonmaak en overige persoonlijke diensten, die in de ISCO-08-systeematiek primair worden geclassificeerd onder de hoofdgroepen service and sales workers en elementary occupations.⁴³ Ten tweede wijst de door het ministerie gehanteerde inkomensverdeling erop dat een substantieel deel van de beroepsbevolking zich concentreert in inkomensklassen tot aan en net boven het minimumloon, hetgeen bevestigt dat de directe en overloopeffecten van de voorgestelde verhoging zich vooral zullen manifesteren in laag- en middengeloneerde beroepen.⁴⁴

De SER acht het vanuit methodologisch oogpunt van belang dat de Curaçaose beleidsvoorbereiding, waaronder de ramingen van directe en indirecte loon- en werkgelegenheidseffecten, voortbouwt op de ISCO-08-indeling van CBS Curaçao en deze expliciet verbindt met de hierboven beschreven driedeling in hoog-, midden- en laaggekwalficeerde beroepen. Dit maakt het mogelijk om de in de nota van toelichting gepresenteerde aantallen werknemers met een direct effect en een overloopeffect niet alleen naar inkomensklasse, maar ook naar beroepsgroep te specificeren en aldus zicht te krijgen op de vraag welke segmenten van de arbeidsmarkt feitelijk worden geraakt door de minimumloonsverhoging. In dit kader wijst de SER op de mogelijkheid om dataverzoeken te richten aan het CBS Curaçao, teneinde inzicht te verkrijgen in de beroepsgroepen waarop zowel het directe als het overloopeffect betrekking kan hebben. Door vervolgens, met behulp van de ILO-correspondentietabellen, deze Curaçaose beroepsstructuur te hercoderen naar een ISCO-88-conforme indeling, kunnen de resultaten van SER-analyses worden vergeleken met CPB-studies over minimumloon, loonverdeling en werkgelegenheid in Nederland en andere landen, zonder dat daarbij de fundamentele verschillen in classificatie worden genegeerd.⁴⁵

Op basis van deze overwegingen komt de SER tot de conclusie dat de keuze van CBS Curaçao voor ISCO-08 als standaard beroepsclassificatie, in combinatie met de mogelijkheid om via ILO-correspondentietabellen aan te sluiten bij ISCO-88-gebaseerde CPB-literatuur, een methodologische basis vormt voor de beoordeling van de effecten van de voorgestelde minimumloonsverhoging. Vanuit het perspectief van beroepsstructuur en internationale vergelijkbaarheid acht de SER het verantwoord dat de voorgenomen indexering van het minimumloon primair wordt ingezet ter behoud van de koopkracht van werknemers in laag- en

⁴⁰ US Bureau of Labor Statistics, 'Characteristics of Minimum Wage Workers, 2023' (BLS Reports, May 2024); <https://www.bls.gov/opub/reports/minimum-wage/2023/home.htm>.

⁴¹ Eurostat, *Wage Determinants in the European Union* (Publications Office of the European Union 2024) 10–15; Cedefop, 'Elementary occupations: skills, opportunities and challenges (2023 update)' (Cedefop 12 January 2024); <https://www.cedefop.europa.eu/en/data-insights/elementary-occupations-skills-opportunities-and-challenges-2023-update?; European Commission+2European Commission+2>

⁴² International Labour Office, *Global Wage Report 2020–21: Wages and Minimum Wages in the Time of COVID-19* (International Labour Office 2020); European Commission, *The Characteristics of Workers on Low Wages* (Social Situation Monitor Research Note, Publications Office of the European Union 2016).

⁴³ Centraal Bureau voor de Statistiek Curaçao, *De aanbodkant van de arbeidsmarkt 2020* (n 2); Centraal Bureau voor de Statistiek Curaçao, *Supply Side of the Labour Market Curaçao: Results Labour Force Survey 2017* (n 2); vgl ook CBS Nederland, *Labour Force on the Dutch Caribbean Islands* (Statistische Trends, Centraal Bureau voor de Statistiek 2019).

⁴⁴ Ministerie van SOAW; ibidem.

⁴⁵ David Hunter, 'The status of implementation and plans for future revision of the International Standard Classification of Occupations, 2008 (ISCO-08)' (paper presented to the UN Expert Group on International Statistical Classifications, New York, 19–22 May 2015); International Labour Office, *International Standard Classification of Occupations: ISCO-08. Volume 1* (n 3); Centraal Bureau voor de Statistiek, 'International Standard Classification of Occupations (ISCO)' (CBS, 2019–2024).

middengeloneerde beroepen, die in de ISCO-systematiek overwegend zijn ondergebracht in de hoofdgroepen service and sales workers en elementary occupations en in mindere mate in bepaalde clericale en ambachtsberoepen. Tegelijkertijd onderkent de SER dat de concentratie van minimumloonverdieners in deze beroepsgroepen impliceert dat de kostenstijging relatief sterk wordt gedragen door sectoren waarin de arbeidsproductiviteit en winstgevendheid gemiddeld lager liggen, zodat flankerend beleid gericht op productiviteitsverhoging, scholing en ondersteuning van kleine en middelgrote ondernemingen aangewezen blijft.

Gelet op het bovenstaande oordeelt de SER dat de wijze waarop CBS Curaçao de beroepsstructuur classificeert en rapporteert, in overeenstemming met de internationale ILO-standaarden en in aansluiting op de ISCO-88-gebaseerde Nederlandse en internationale literatuur, de kwaliteit en transparantie van de beleidsanalyse rond de minimumloonsverhoging versterkt. De Raad beveelt de regering en in het bijzonder de Minister van SOAW aan om deze classificatiekaders structureel te verankeren in de voorbereiding en evaluatie van minimumloonbeleid, door toekomstige adviesverzoeken stevast te voorzien van op ISCO-08 gebaseerde tabellen naar beroepsgroep en kwalificatieniveau en door, waar relevant, expliciet te verwijzen naar CPB- en ILO-studies waarin vergelijkbare indelingen worden gehanteerd. In het licht van deze methodologische waarborgen acht de SER het, voor zover het gaat om de verdeling van de effecten over beroepsgroepen en de internationale vergelijkbaarheid van de analyse, gerechtvaardigd om de voorgestelde minimumloonsverhoging als analytisch goed onderbouwd te kwalificeren, mits de overheid tevens zorgdraagt voor een tijdige, systematische monitoring van de uitwerking op de onderscheiden beroepssegmenten van de Curaçaose arbeidsmarkt.

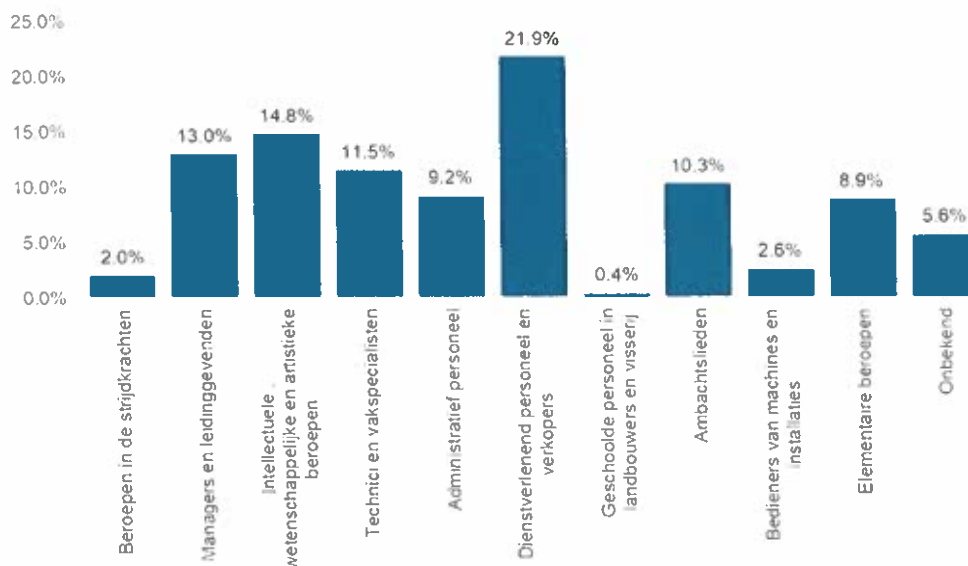
3. Sociaaleconomische evaluatie

Rekening houdend met de in hoofdstuk 2 geschetste Curaçaose sociaaleconomische context anno 2025, zullen de mogelijke sociaaleconomische effecten van de verhoging van het wettelijk minimumloon met 1.8% met ingang van 1 januari 2026 in kaart worden gebracht.

3.1 Empirische beroepsstructuur, arbeidsmarktontwikkeling en implicaties voor minimumloonbeleid

Tegen de in de voorafgaande paragraaf geschetste methodologische achtergrond van ISCO-08 (CBS) en de internationale vergelijkbaarheid met ISCO-88, is het voor een juridisch en beleidsmatig deugdelijke beoordeling van de voorgenen minimumloonindexering noodzakelijk om de maatregel expliciet te “landen” in de Curaçaose beroepsstructuur en de feitelijke arbeidsmarktdynamiek. De meest recente publiek gedetailleerde beroepsuitsplitsing van CBS Curaçao (Census 2023) laat zien dat de werkgelegenheid niet homogeen is verdeeld, maar substantieel geconcentreerd is in beroepssegmenten die in de internationale literatuur doorgaans een hogere minimumloonintensiteit kennen, met name dienstverlenings- en verkoopberoepen en elementaire beroepen, en daarnaast een relevant aandeel in clericale/administratieve beroepen. Deze beroepsmatige clustering is beleidsmatig richtinggevend, omdat zij impliceert dat een indexering van het minimumuurloon zich in de praktijk niet “macro-neutraal” uitrolt, maar vooral neerkomt in segmenten waar winstmarges, productiviteit en prijsdoorwerking doorgaans meer knellend zijn, en waar loonladderreacties (spillovers) sneller optreden door interne loonschalen en cao-structuren.

Figuur 3 Verdeling werkenden naar beroepsgroepen (ISCO-08, hoofdcategorieën: Census 2023)



Bron: SER, bewerking op basis van data van het CBS Curaçao

Zoals uit het bovenstaande figuur blijkt, is circa 40 procent van de werkzame beroepsbevolking werkzaam in minimumloon-intensieve beroepssegmenten. Op basis van de meest recente arbeidsmarkt cijfers van het CBS Curaçao (LFS 2024) komt dit neer op ongeveer 28.768 werkenden. Internationale literatuur⁴⁶ laat zien dat verhogingen van het minimumloon in de eerste plaats leiden tot directe loonstijgingen voor werknemers

⁴⁶ Economisch Bureau Amsterdam, Minimumloon langs de Meetlat. Spoedadvies met betrekking tot de effecten van verhoging van het wettelijk minimumloon op Curaçao en verkenning van beleidsopties, februari 2025.

met lonen op of nabij de minimumloongrens. Deze directe effecten concentreren zich met name in beroepsgroepen met een lager vaardigheidsniveau, waaronder beroepen in de categorieën dienstverlening en verkoop, alsmede elementaire beroepen.

Daarnaast wijst de literatuur op het bestaan van overloopeffecten – zoals reeds naar voren gebracht - naar lonen boven het minimumloon. Dergelijke effecten ontstaan doordat werkgevers loonhiërarchieën en cao-schalen aanpassen om relatieve loonverhoudingen tussen functies te behouden. Dit kan resulteren in loonstijgingen in aangrenzende beroepssegmenten, waaronder – in de Curaçaose context en gemeten naar omvang van de werkgelegenheid – administratieve beroepen en ambachtslieden.

Tegen deze achtergrond beveelt de SER aan om voor deze relevante beroepssegmenten een nadere inventarisatie te (laten) maken van het aandeel werkenden dat zich op en in de nabijheid van het minimumloonniveau bevindt. Een dergelijke analyse is noodzakelijk om zowel de directe als de overloopeffecten van een verhoging van het minimumloon nauwkeuriger te kunnen inschatten.

Op basis van een eerste kwalitatieve inschatting verwacht de SER dat de directe effecten van een minimumloonverhoging vooral sterk zullen zijn bij beroepen in de dienstverlening en verkoop (met name horeca en detailhandel) en bij elementaire beroepen, en in beperkte mate bij administratieve beroepen, aangezien de lonen in dit segment doorgaans net boven het minimumloon liggen. De overloopeffecten worden naar verwachting het sterkst zichtbaar bij administratieve beroepen, substantieel bij ambachtslieden, aanwezig bij beroepen in de dienstverlening en verkoop, en beperkt bij elementaire beroepen. Deze inschatting is gebaseerd op de veronderstelling dat lonen gemiddeld hoger liggen in beroepssegmenten waarvoor vakspecifieke vaardigheden vereist zijn, dan in segmenten waarin voornamelijk algemene vaardigheden worden gevraagd.⁴⁷

3.2 Verwachte impact verhoging minimumloon op arbeidsproductiviteit, informele economie en armoedeval

Een verhoging van het wettelijk minimumloon beïnvloedt zowel de vraag naar als het aanbod van arbeid.⁴⁸ Aan de aanbodzijde kan een hogere beloning werken in de formele sector aantrekkelijker maken voor informele werkenden, inactieven en immigranten.⁴⁹ Tegelijkertijd kan werken aantrekkelijker worden voor studenten, hetgeen mogelijk leidt tot hogere schooluitval of een verschuiving van hoger onderwijs naar beroepsonderwijs⁵⁰. Bovendien kan een verhoging van het minimumloon in de formele sector indirect leiden tot een stijging van inkomens in de informele sector, doordat werkgevers concurrerend moeten blijven om personeel te behouden.

Effecten op de informele economie

De informele economie speelt op Curaçao een grote rol: in 2017 werd het aandeel van informeel werkenden op circa 40 procent van de totale arbeidsmarkt geschat⁵¹. Hierdoor vormt informele arbeid een reëel alternatief voor formele arbeid. Een verhoging van het wettelijk minimumloon kan de vraag naar informele arbeid op verschillende manieren beïnvloeden. Enerzijds kan een hoger wettelijk minimumloon formeel werk aantrekkelijker maken, waardoor informele werkenden overstappen naar de formele sector.⁵² Dit kan leiden tot hogere lonen en betere arbeidsvoorwaarden in de informele sector door concurrentiedruk. Anderzijds kan

⁴⁷ ROA Rapport 2018/6. *Taken en vaardigheden op het werk. Bevindingen uit de eerste en tweede Nederlandse Skills Survey*

⁴⁸ ECORYS, *Loonruimte minimumloon CN*, oktober 2020.

⁴⁹ Economisch Bureau Amsterdam, *Minimumloon langs de Meetlat. Spoedadvies met betrekking tot de effecten van verhoging van het wettelijk minimumloon op Curaçao en verkenning van beleidsopties*, februari 2025.

⁵⁰ Economisch Bureau Amsterdam, *Minimumloon langs de Meetlat. Spoedadvies met betrekking tot de effecten van verhoging van het wettelijk minimumloon op Curaçao en verkenning van beleidsopties*, februari 2025.

⁵¹ Economisch Bureau Amsterdam, *Minimumloon langs de Meetlat. Spoedadvies met betrekking tot de effecten van verhoging van het wettelijk minimumloon op Curaçao en verkenning van beleidsopties*, februari 2025.

⁵² Economisch Bureau Amsterdam, *Minimumloon langs de Meetlat. Spoedadvies met betrekking tot de effecten van verhoging van het wettelijk minimumloon op Curaçao en verkenning van beleidsopties*, februari 2025.

een hoger wettelijk minimumloon ertoe leiden dat werkgevers die de kostenstijging niet kunnen of willen dragen, meer informele arbeid inzetten, vooral wanneer handhaving en controle beperkt zijn.⁵³

Onderzoek in Latijns-Amerika en de Cariben laat zien dat verhoging van het minimumloon doorgaans leidt tot een stijging van informele lonen.⁵⁴ Dit effect is het gevolg van arbeidsmarktconcurrentie: werkgevers in de informele sector moeten hun lonen verhogen om werknemers te behouden die anders naar de formele sector zouden overstappen.⁵⁵ In Curaçao is het risico op een verschuiving naar informele arbeid reëel, maar de ervaring van de afgelopen periode (2015–2025) suggereert dat dit effect beperkt is gebleven, mede doordat de formele arbeidsmarkt en het relatief lage wettelijk minimumloon een belangrijke prikkel bieden om formeel werk te accepteren.⁵⁶

Effecten op arbeidsproductiviteit

Hoewel hogere lonen theoretisch productiviteitswinsten kunnen stimuleren doordat werkgevers arbeid efficiënter inzetten of investeren in scholing en technologie, zijn de mogelijkheden voor substantiële productiviteitsverbeteringen op Curaçao beperkt. De arbeidsproductiviteit op macroniveau is tussen 2017 en 2025 gedaald van ANG 87 duizend naar ANG 82 duizend per werkende, grotendeels door het afnemen van kapitaalintensieve sectoren zoals de olieraffinage.⁵⁷ De meeste banen op minimumloonniveau bevinden zich in handel en horeca, sectoren waarin substitutie van arbeid door kapitaal beperkt is.⁵⁸ Ook het beperkte arbeidsaanbod en regelgeving rond arbeidimport bemoeilijken de mogelijkheid voor bedrijven om productievere werknemers aan te trekken.⁵⁹ Geconcludeerd kan worden dat de verhoging van 1,8 procent per 1 januari 2026 naar verwachting nauwelijks leidt tot significante productiviteitsstijgingen op macroniveau, hoewel bedrijven mogelijk lokaal kleine efficiëntiewinsten realiseren door optimalisering van arbeidstoewijzing binnen hun organisatie.

Effecten op de armoedeval

Een belangrijk effect van verhogingen van het wettelijk minimumloon betreft de prikkel tot arbeidsdeelname en het risico op een armoedeval. Curaçao kent een lage bijstand en geen werkloosheidsverzekering; de prikkel om betaald werk te accepteren is daardoor relatief groot. Tussen 2015 en 2025 steeg het wettelijk minimumloon met 44 procent, terwijl de bijstandsuitkering voor een alleenstaande slechts met 30 procent toenam.⁶⁰ Hierdoor is het risico op een armoedeval afgenomen, omdat werk financieel aantrekkelijker werd ten opzichte van afhankelijkheid van sociale uitkeringen.⁶¹ De voorgestelde verhoging van 1,8 procent per 1 januari 2026 zal dit effect verder versterken.

Een hoger wettelijk minimumloon kan ook bijdragen aan een verbetering van de inkomenspositie van huishoudens op het minimumloon, waardoor de relatieve armoede wordt verminderd. Werkenden met een inkomen op wettelijk minimumloon -niveau ervaren een toename van koopkracht, wat hun positie ten opzichte van de armoedegrens verbetert. Dit effect geldt echter primair voor werkenden in de formele sector;

⁵³ Economisch Bureau Amsterdam, Minimumloon langs de Meetlat. Spoedadvies met betrekking tot de effecten van verhoging van het wettelijk minimumloon op Curaçao en verkenning van beleidsopties, februari 2025.

⁵⁴ Economisch Bureau Amsterdam, Minimumloon langs de Meetlat. Spoedadvies met betrekking tot de effecten van verhoging van het wettelijk minimumloon op Curaçao en verkenning van beleidsopties, februari 2025.

⁵⁵ Economisch Bureau Amsterdam, Minimumloon langs de Meetlat. Spoedadvies met betrekking tot de effecten van verhoging van het wettelijk minimumloon op Curaçao en verkenning van beleidsopties, februari 2025.

⁵⁶ Economisch Bureau Amsterdam, Minimumloon langs de Meetlat. Spoedadvies met betrekking tot de effecten van verhoging van het wettelijk minimumloon op Curaçao en verkenning van beleidsopties, februari 2025.

⁵⁷ Economisch Bureau Amsterdam, Minimumloon langs de Meetlat. Spoedadvies met betrekking tot de effecten van verhoging van het wettelijk minimumloon op Curaçao en verkenning van beleidsopties, februari 2025.

⁵⁸ Economisch Bureau Amsterdam, Minimumloon langs de Meetlat. Spoedadvies met betrekking tot de effecten van verhoging van het wettelijk minimumloon op Curaçao en verkenning van beleidsopties, februari 2025.

⁵⁹ Economisch Bureau Amsterdam, Minimumloon langs de Meetlat. Spoedadvies met betrekking tot de effecten van verhoging van het wettelijk minimumloon op Curaçao en verkenning van beleidsopties, februari 2025.

⁶⁰ Economisch Bureau Amsterdam, Minimumloon langs de Meetlat. Spoedadvies met betrekking tot de effecten van verhoging van het wettelijk minimumloon op Curaçao en verkenning van beleidsopties, februari 2025.

⁶¹ Economisch Bureau Amsterdam, Minimumloon langs de Meetlat. Spoedadvies met betrekking tot de effecten van verhoging van het wettelijk minimumloon op Curaçao en verkenning van beleidsopties, februari 2025.

huishoudens die afhankelijk zijn van uitkeringen, deeltijdwerkers, zzp'ers en informele werkenden profiteren beperkt of niet van de verhoging.

Effecten op koopkracht

Uit Census-gegevens verzameld door CBS in 2023, blijken, relatief gezien, huishoudens bestaande uit één volwassen en twee kinderen en éénpersoonshuishoudens het vaakst als arme huishoudens onderkent: hoewel huishoudens bestaande uit één volwassen en twee kinderen minder vaak voorkomen (459 huishoudens), wordt geconstateerd dat 41 procent onder de armoedegrens leeft. Bij éénpersoonshuishoudens gaat het om ruim 39 procent van de 11.435 huishoudens. In absolute aantallen zijn, echter, huishoudens bestaande uit twee volwassenen het vaakst arm.⁶² Op basis van de uitgangspunten, zoals gepresenteerd in figuur 3, heeft het Ministerie van Economische Ontwikkeling (hierna MEO) inzichtelijk gemaakt hoe de koopkracht van enkele representatieve werkende huishoudens zich ontwikkelt als gevolg van de voorgenomen verhoging van het wettelijk minimumuurloon. Daarbij is MEO uitgegaan van een inflatie van 2.1% in 2026. De doorrekening met het koopkrachtmodel van MEO geeft inzicht in de verwachte koopkrachteffecten voor werkende huishoudens, rekening houdend met zowel de inkomensstructuur, bestedingspatroon als de prijsontwikkeling. Hiermee komt MEO tot de conclusie dat de verhoging van het minimumuurloon op individueel niveau bijdraagt aan een iets hoger besteedbaar inkomen voor bepaalde categorie werkende huishoudens, hetgeen hun risico op armoede kan verlagen, maar dat de mate waarin dit huishoudens boven de armoedegrens tilt, beperkt blijft.

Figuur 4. Koopkrachteffect verhoging wettelijk minimumuurloon 2026 op enkele representatieve huishoudens



⁶² CBS Curaçao. *Inkomens en inkomensverdeling in Curaçao: Publicatiereeks Census 2023* (pag. 89)

Bron: Ministerie van Economische Ontwikkeling, Macro- en Micro-Economische Impactanalyse Indexering
Wettelijk Minimumloon, December 2025

Overige arbeidsmarkteffecten

De verhoging van het wettelijk minimumloon raakt de structuur van de arbeidsmarkt via de prikkels aan zowel de arbeidsvraag als het arbeidsaanbod en dient daarom binnen een economisch coherent en juridisch toetsbaar kader te worden geanalyseerd. Uit economische theorie volgt dat een reële verhoging van de wettelijke loonondergrens – dat wil zeggen een verhoging die boven de inflatoire ontwikkeling uitkomt – de marginale loonkosten voor werkgevers doet toenemen, wat bij onveranderde overige omstandigheden kan leiden tot aanpassingen in aanstellingsstrategieën, urenschematisering, taakinhoud, arbeidsintensiteit of een verschuiving naar arbeidsbesparende productiemethoden. Deze mechanismen vallen onder de arbeidsvraagelasticiteit, welke in de economische literatuur wordt beschouwd als context-afhankelijk en empirisch heterogeen: rigide, monopolistische of imperfect competitieve segmenten vertonen doorgaans minder negatieve werkgelegenheidseffecten bij gematigde minimumloonsverhogingen dan wat klassieke, perfect competitieve modellen suggereren.

In de Curaçaose arbeidsmarktcontext per ultimo 2025 blijkt uit de meest recente CBS ⁶³ dat de werkloosheidsvoet is gedaald naar circa 7,8 % in 2024, ver onder de niveaus van eerdere jaren, hetgeen duidt op een versterkte vraag naar formele arbeid, al blijft de interpretatie afhankelijk van brede economische ontwikkelingen zoals het toerisme-gedreven herstel van de economie na de pandemie. Vanuit dit empirisch perspectief kan worden geconcludeerd dat er geen automatisme is dat hogere marginale loonkosten per definitie tot een afname van de werkgelegenheid leiden; de omvang en richting van effecten hangen immers af van productiviteitsniveaus, sectorale vraagcondities, arbeidsmarktkrachten en aanpassingsmogelijkheden binnen ondernemingen.

Tegelijkertijd heeft een verhoging van het minimumloon potentiële implicaties voor het arbeidsaanbod doordat een hogere netto-beloning de participatie (de bereidheid om formeel werk te zoeken en te accepteren) kan stimuleren, met name onder inactieven en laagbetaalde werkzoekenden. Deze signalen zijn economisch relevant omdat zij kunnen bijdragen aan het verkleinen van discrepanties tussen arbeidsparticipatie en de vraag naar werk. Tegelijkertijd maakt de beperkte beschikbaarheid van microdata over zoekgedrag, werkloosheidsduur en de bijdrage van informele arbeid het empirisch lastig om de aanbodelasticiteit en transitie tussen statussen (werkloos – werkend – inactief) exact te kwantificeren.

Uit juridisch perspectief behoort de SER, conform de verplichtingen uit de Landsverordening minimumlonen en internationaal gehanteerde minimumloonstandaarden, zowel de sociale doelstellingen (zoals bescherming van laagbetaalde werknemers) als de relevante economische factoren (inclusief vraag- en aanbodreacties) in een kenbare, toetsbare en proportioneel gemotiveerde afweging te betrekken bij adviesverlening. Dit impliceert dat waar direct empirische data ontbreken – bijvoorbeeld ten aanzien van sectorale werkgelegenheidsreacties of de werkgelegenheidseffecten specifiek bij minimumloners – indirecte, verifieerbare arbeidsmarktindicatoren zoals werkloosheidspercentages en participatiegraden worden gebruikt, aangevuld met kwalitatieve duiding van marktstructuren, mechanisatie- en digitaliseringsprocessen, en de potentie van arbeidsmarktfricties.

De SER komt, mede in het licht van de Curaçaose arbeidsmarktstructuur per ultimo 2025, tot het oordeel dat de voorgenomen verhoging van het wettelijk minimumloon met circa 1,8% per 1 januari 2026 – gezien als een beperkte, aan de recente prijsontwikkeling gerelateerde aanpassing – beleidsmatig als beheersbaar en proportioneel kan worden aangemerkt, waarbij de Raad uitdrukkelijk onderkent dat de doorwerking plaatsvindt in een context van een omvangrijke informele economie, beperkte mogelijkheden voor snelle productiviteitsversnelling in minimumloonintensieve sectoren en een relatief laag sociaal vangnet. Naar het oordeel van de SER is het aannemelijk dat een gematigde verhoging de relatieve aantrekkelijkheid van formele arbeid kan versterken en daarmee, zij het marginaal, formalisering kan bevorderen en loondruk in

⁶³ Het Centraal Bureau voor Statistiek, *Economische en Sociale ontwikkelingen Curacao 2023-2024*, publicatiejaar: 2025

het informele segment kan doen toenemen, terwijl tegelijkertijd niet kan worden uitgesloten dat bepaalde werkgevers waar handhaving tekortschiet prikkels ervaren om informele inzet te intensiveren; die risico's worden evenwel begrensd door de blijvende (niet-louter loonmatige) preferentie van werknemers voor formele arbeid en door de huidige arbeidsmarktdynamiek, waarin de werkloosheid recent substantieel is gedaald. De SER verwacht voorts geen wezenlijke macro-productiviteitseffecten van deze maatregel, nu productiviteitsgroei in de relevante dienstensegmenten doorgaans geleidelijk verloopt en een beperkte minimumloonstijging primair via kosten- en prikkelkanalen werkt, waarbij op bedrijfsniveau wel beperkte efficiëntieaanpassingen kunnen optreden zonder dat dit op zichzelf een structurele stijging van de arbeidsvraag impliceert. In sociaaleconomische zin acht de SER het plausibel dat de verhoging, juist tegen de achtergrond van een laag uitkeringsniveau, de financiële prikkel tot (formeel) werken versterkt en daarmee het risico op een armoedeval verder kan reduceren voor huishoudens die aan de onderkant van het loongebouw afhankelijk zijn van arbeidsinkomen. Tegen deze achtergrond, en gelet op de beperkte omvang van de aanpassing, verwacht de SER per saldo geen substantiële negatieve werkgelegenheidseffecten, mits de maatregel wordt geplaatst binnen een consistent handhavings- en monitoringskader; de SER acht het daarom noodzakelijk dat de overheid de arbeidsmarkt- en informaliseringseffecten systematisch blijft volgen (onder meer via CBS-indicatoren) en dat bij afwijkende signalen tijdig flankerend beleid wordt ingezet.

4. Macro-economische evaluatie

Het ministerie van Economische Ontwikkeling (MEO) heeft, in opdracht van de SER en het ministerie SOAW, een ex ante macro-economische impactanalyse verricht in het kader van de indexering van het wettelijk minimumloon per 1 januari 2026. Bovengenoemde macro-economische impactanalyse vormt integraal onderdeel van het advies van de SER en is als bijlage toegevoegd. De belangrijkste uitgangspunten en bevindingen van de ex ante macro-economische impactanalyse van MEO worden hieronder in het kort toegelicht.

4.1 Uitgangspunten

Bij de berekening van de effecten van de voorgenomen indexering van het wettelijk minimumuurloon per januari 2026 heeft MEO de volgende uitgangspunten⁶⁴ gehanteerd:

- Het minimumuurloon wordt per januari 2026 geïndexeerd met 1,8%, waardoor het stijgt van Cg 11,72 naar Cg 11,93. De hiermee samenhangende stijging van de loonkosten per minimumloner bedraagt Cg 36,37 per maand, exclusief sociale premies.
- Het aantal werkenden dat het minimumloon verdient, wordt geraamd op 32.574 personen.
- De indexering leidt tot een toename van de brutoloonkosten en sociale premies voor deze specifieke groep werkenden. Een overzicht van de bijkomende brutoloonkosten en sociale premies is opgenomen in Appendix tabel 3⁶⁵.
- De totale additionele brutoloonkosten, gebaseerd op het geraamde aantal minimumloners (32.574), bedragen naar verwachting circa Cg 14,2 miljoen in 2026.
- De verwachte jaarlijkse stijging van de sociale premiekosten voor werkgevers bedraagt circa Cg 94,56 per minimumloner.
- De totale additionele kosten voor sociale premies, uitgaande van het aantal minimumloners (32.574), worden geraamd op circa Cg 3,1 miljoen in 2026.
- De totale verhoging van de loonsom, inclusief brutolonen en sociale premies, komt hiermee uit op circa Cg 17,2 miljoen in 2026.
- Het macro-economisch effect van de indexering van het minimumloon wordt in deze analyse toegelicht aan de hand van de verwachte stijging van de totale loonsom.

Zoals blijkt uit de macro-economische impactanalyse van MEO zijn de bovengenoemde uitgangspunten van essentieel belang voor een juiste interpretatie van de verwachte macro-economische resultaten, aangezien deze uitgangspunten het analytisch fundament vormen van de doorrekening met het macro-economisch model Curalyse.

⁶⁴ Ministerie van Economische Ontwikkeling, *Macro-en micro-economische impactanalyse indexering wettelijk minimumloon*, december 2025.

⁶⁵ Ministerie van Economische Ontwikkeling, *Macro-en micro-economische impactanalyse indexering wettelijk minimumloon*, december 2025 p.19.

4.2 Macro-economische impact

MEO verwacht dat de voorgestelde minimumloonverhoging de loonkosten voor werkgevers zal verhogen, hetgeen gedeeltelijk wordt doorberekend in prijzen om winstmarges te beschermen.⁶⁶ De verwachte hogere prijzen als gevolg van de voorgestelde minimumloonverhoging zal tot een lichte extra inflatiedruk van plus minus 0.3 procentpunt leiden boven het basispad.⁶⁷ De verwachte hogere prijzen verslechteren bovendien enigszins de internationale concurrentiepositie van Curaçao.

Rekening houdend met de verwachte hogere prijzen van producten en diensten als gevolg van de minimumloonsverhoging, verwacht MEO dat de binnenlandse vraag licht zal afnemen.⁶⁸ De particuliere consumptie en export zal naar verwachting dalen met respectievelijk circa 0.1 en 0.3 procentpunt ten opzichte van het basispad.⁶⁹ Deze effecten bevestigen het algemeen beeld dat stijgende loonkosten een neerwaarts effect hebben op de vraagzijde van de economie aangezien consumenten hun consumptie deels uitstellen of verminderen als gevolg van hogere prijzen, terwijl de uitvoer onder druk komt te staan door relatief hogere productiekosten.⁷⁰ Deze effecten zullen naar verwachting resulteren in een beperkt negatief effect op de economische groei voor het jaar 2026, namelijk een geraamde daling van het bbp met circa 0,2 procentpunt.⁷¹

Voor wat betreft de werkgelegenheid laat de impactanalyse van MEO zien dat stijgende loonkosten een risico vormen, met name in arbeidsintensieve sectoren. Hoewel de voorgenomen indexatie van het minimumloon met 1,8% naar verwachting kan leiden tot het verlies van circa 100 arbeidsplaatsen is met name behoedzaamheid geboden in de arbeidsintensieve sectoren met een beperkte winstmarge, zoals horeca, toerisme en detailhandel. In de bovengenoemde sectoren kan de absorptie van hogere loonkosten onder druk komen te staan, hetgeen zich kan vertalen in terughoudendheid bij het invullen van vacatures en, in het uiterste geval, in banenverlies. Uit data-informatie afgeleid van de statistieken van de Census 2023 (tabel 4, APPENDIX⁷²) blijkt bovendien dat werkenden met een bruto maandinkomen tussen Cg 2.000 en Cg 3.000 relatief vaak werkzaam zijn op basis van contracten van korte duur (korter dan zes maanden). Dit duidt erop dat juist in deze inkomenscategorie sprake is van een verhoogde mate van arbeidsmarktflexibiliteit en onzekerheid, waardoor deze groep mogelijk gevoeliger is voor aanpassingen in loonkosten. Deze constatering onderstreept het belang van een zorgvuldige beleidsafweging tussen het beschermen van de koopkracht aan de onderkant van de arbeidsmarkt en het borgen van duurzame en stabiele werkgelegenheid.

De voorgestelde minimumloonsverhoging zal naar verwachting een positief effect hebben op de overheidsbegroting voor het jaar 2026.⁷³ De totale directe- en indirecte belasting, exclusief directe belastingen van gezinnen, zal naar verwachting stijgen met Cg. 0.3 miljoen, mede omdat de voorgestelde

⁶⁶ Ministerie van Economische Ontwikkeling, *Macro-en micro-economische impactanalyse indexering wettelijk minimumloon*, december 2025.

⁶⁷ Ministerie van Economische Ontwikkeling, *Macro-en micro-economische impactanalyse indexering wettelijk minimumloon*, december 2025.

⁶⁸ Ministerie van Economische Ontwikkeling, *Macro-en micro-economische impactanalyse indexering wettelijk minimumloon*, december 2025.

⁶⁹ Ministerie van Economische Ontwikkeling, *Macro-en micro-economische impactanalyse indexering wettelijk minimumloon*, december 2025.

⁷⁰ Ministerie van Economische Ontwikkeling, *Macro-en micro-economische impactanalyse indexering wettelijk minimumloon*, december 2025.

⁷¹ Ministerie van Economische Ontwikkeling, *Macro-en micro-economische impactanalyse indexering wettelijk minimumloon*, december 2025.

⁷² Ministerie van Economische Ontwikkeling, *Macro-en micro-economische impactanalyse indexering wettelijk minimumloon*, december 2025, p.19.

⁷³ Ministerie van Economische Ontwikkeling, *Macro-en micro-economische impactanalyse indexering wettelijk minimumloon*, december 2025.

indexering van het wettelijk minimumloon per 1 januari 2026 relatief beperkt is en de overheid via belastingen en sociale premies meeprofiteert van hogere lonen en prijzen.⁷⁴

Tabel 5. Macro-economische impact

Prijzenmutatie in %	
Loonvoet bedrijven	0.5
Consumptieprijs	0.3
Volumemutatie in %	
Uitvoer	-0.3
Invoer	-0.1
Particuliere consumptie	-0.1
Investeringsbedrijven	0.0
Productiebedrijven	-0.2
Reële groei bbp	-0.2
Aantal (x 1000)	
Arbeidsplaatsen bedrijven	-0.1
Waarde in mln. Cg	
Per saldo inkomsten uit directe en indirecte belastingen	0.3
Per saldo een begrotingsoverschot	2.4

Bron: Macro-Economisch model Curalyse

In tabel 5 worden de verwachte macro-economische effecten van de voorgestelde verhoging van het wettelijk minimumloon per 1 januari 2026, weergegeven. Voor meer gedetailleerde informatie aangaande de verwachte macro-economische effecten wordt verwezen naar de macro-en micro impactanalyse indexering wettelijk minimumloon opgenomen in de bijlage.

⁷⁴ Ministerie van Economische Ontwikkeling, *Macro-en micro-economische impactanalyse indexering wettelijk minimumloon*, december 2025.

5. Conclusie en aanbevelingen van de SER

5.1. Algemene conclusie

De SER stelt voorop dat de onderhavige ontwerp-MRmaw, haar rechtsgrond vindt in artikel 13, eerste lid, van de Landsverordening minimumlonen en strekt tot jaarlijkse vaststelling van nieuwe minimumloonbedragen op basis van de door het CBS vastgestelde prijsindexcijfers van de gezinsconsumptie, waarbij de SER krachtens de wet wordt gehoord. Tegen die achtergrond beoordeelt de SER de voorgestelde indexering per 1 januari 2026 primair als een wettelijk verankerde koopkrachtmaatregel: het door de Minister gekozen twaalfmaands-gemiddelde CPI-percentages over augustus 2025 (1,8%) leidt rekenkundig tot een verhoging van het bruto minimumuurloon van Cg 11,72 naar Cg 11,93 (+ Cg 0,21) en tot een bruto minimummaandloon van Cg 2.066,28, hetgeen in beginsel correspondeert met het beoogde minimum van koopkrachtbehoud voor de laagstbetaalden.

Economisch bezien acht de Raad deze aanpassing naar omvang beperkt en daarmee, gegeven de actuele conjunctuur, in beginsel beheersbaar. De meest recente arbeidsmarktindicatoren van het CBS wijzen op een substantieel verbeterde arbeidsmarktsituatie (werkloosheid 7,8% in 2024; daling jeugdwerkloosheid naar 16,3%), hetgeen impliceert dat een gematigde indexering niet a priori als werkgelegenheidsbedreigend hoeft te worden geduid. Voorts projecteert de CBCS een voortzetting van economische groei in 2025 en een afzwakkende, maar positieve groei in 2026 (Curaçao: 3,4% in 2025; 2,4% in 2026), zodat ook vanuit macro-perspectief sprake is van een context waarin beperkte kostenimpulsen in beginsel kunnen worden geabsorbeerd, zij het dat deze absorptie in minimumloonintensieve sectoren heterogeen en marge-afhankelijk zal zijn.

Tegelijkertijd komt de SER – op basis van de in dit advies uitgewerkte kritische toetsing – tot het juridisch relevante oordeel dat de concept-nota van toelichting, hoewel de kernberekeningen rond de indexering intern consistent zijn (waaronder de geraamde totale extra loonkosten van circa Cg 17,3 miljoen op jaarbasis), onvoldoende expliciteert welke onzekerheden voortvloeien uit (i) het gebruik van een verouderde inkomensverdeling (2019) als projectiebasis voor 2025–2026, (ii) de lineaire veronderstelling inzake overloopeffecten bij een zeer beperkte verhoging en (iii) een rekenkundige inconsistentie tussen gebruikte BBP-niveaus en de aangehaalde CBCS-groeiprognoze. In de visie van de SER raakt dit aan de eis van kenbare en toetsbare motivering bij sociaaleconomische besluitvorming, te meer nu internationale minimumloonstandaarden verlangen dat de vaststelling en aanpassing van minimumlonen steunen op een transparante weging van zowel sociale behoeften als economische factoren, waaronder productiviteit en werkgelegenheid, en dat de consultatiepraktijk mede behoort te steunen op dataverzameling en studies.

Na zorgvuldige afweging van de relevante rechtsnormen, empirische gegevens en economische context, adviseert de SER positief over de voorgestelde indexering per 1 januari 2026, onder de uitdrukkelijke randvoorwaarde dat de concept-nota van toelichting vóór vaststelling wordt gecorrigeerd en aangescherpt conform de hieronder geformuleerde aanbevelingen, en dat de regering de maatregel inbedt in een consistent handhavings- en monitoringskader, mede gelet op de structurele realiteit van een omvangrijke informele arbeidsmarkt (CBS-schatting: circa 40% in 2017) en de daarmee samenhangende beperkingen van het minimumloon als enkelvoudig instrument voor armoedebestrijding en formalisering.

5.2. Aanbevelingen

De SER beveelt, ten eerste, aan de concept-nota van toelichting juridisch-redactioneel te herstellen waar onzuiverheden de interpretatieve helderheid en rechtszekerheid kunnen ondermijnen. Dit betreft met name het consequent hanteren van de juiste ingangsdatum (1 januari 2026), het eenduidig opnemen van het beoogde minimumuurloon (Cg 11,93) zonder ambigue verwijzingen naar alternatieve bedragen en het expliciet onderscheiden van reële en nominale grootheden bij macro-onderbouwingen, zodat de toelichting in haar geheel voldoet aan de vereisten van interne consistentie en controleerbaarheid.

De SER beveelt, ten tweede, aan de empirische aannames achter de raming van het aantal direct geraakte werknemers en het veronderstelde overloopeffect methodologisch te herijken. Concreet dient in de toelichting ondbelzinnig te worden vermeld dat de gebruikte aantallen zijn gebaseerd op inkomensklassen (maandinkomen) en niet zonder correctie voor arbeidsduur als exacte aantallen "minimumloners" kunnen worden gepresenteerd; tevens dient te worden verduidelijkt dat de projectie van een inkomensverdeling uit

2019 naar 2026 een scenario-benadering betreft met substantiële onzekerheidsmarges. Voor het overloopeffect acht de SER het, bij een indexering van slechts 1,8%, economisch en empirisch niet verantwoord om een lineaire spillover-parameter zonder bandbreedte als feitelijke voorspelling te presenteren. De SER adviseert daarom de spillover-component expliciet als scenario-schatting te positioneren (bijvoorbeeld: laag/midden/hoog), dan wel – zodra microdata beschikbaar zijn – te kalibreren op Curaçaose loon- en contractgegevens.

De SER beveelt, ten derde, aan de macro-economische draagkrachtparagraaf te corrigeren en te verankeren in eenduidig herleidbare CBCS-prognoses. Indien de toelichting een reële groei van 2,4% voor 2026 aanhaalt, dient het gebruikte BBP-niveau en de daaruit afgeleide absolute BBP-toename daarmee rekenkundig overeen te stemmen, of dient expliciet te worden gemaakt dat een andere (nominale) grootte of bronreeks wordt gebruikt. De SER acht dit noodzakelijk omdat de legitimiteit van de conclusie over "absorptiekracht" mede rust op de verifieerbaarheid van de macro-referenties, ook wanneer de kostenpost (circa Cg 17,3 miljoen) in verhouding tot de economische omvang beperkt is.

De SER beveelt, ten vierde, aan om – parallel aan de vaststelling – een structureel monitorings- en evaluatiekader vast te stellen, waarin de effecten van minimumloonindexering op (i) werkgelegenheid, uren, participatie en jeugdwerkloosheid, (ii) loonverdeling en loonladderreacties, (iii) prijsdoorwerking in minimumloonintensieve sectoren, en (iv) indicatoren van informalisering en handhaving systematisch worden gevolgd. Deze aanbeveling sluit aan bij internationale minimumloonstandaarden die expliciet wijzen op het belang van dataverzameling, studies en effectieve toepassing, inclusief inspectie- en handhavingsarrangementen. In Curaçao is dit temeer aangewezen, nu het laatste robuuste ijkpunt voor de omvang van informele arbeid reeds meerdere jaren terug ligt (CBS-schatting 2017) en actuele, sectorgedifferentieerde winst- en kostendata ontbreken.

De SER beveelt, ten vijfde, aan de minimumloonindexering nadrukkelijk te plaatsen binnen flankerend beleid dat huishoudens bereikt die niet of slechts indirect profiteren van minimumloonaanpassingen (waaronder uitkeringsafhankelijken, een deel van de zelfstandigen en informele werkenden), mede omdat de effectiviteit van het minimumloon als armoedebestrijding in Curaçao structureel wordt begrensd door informalisering en participatie-beperkingen. In dat kader acht de SER het rationeel om de indexeringsbesluitvorming te koppelen aan een expliciet traject voor versterking van het sociaal vangnet en arbeidsmarkt-formalisering, zoals ook in recente hervormingsanalyses voor Curaçao is bepleit.

Ten slotte herhaalt de SER – als procedurele aanbeveling met directe rechtsstatelijke relevantie – dat adviesverzoeken inzake minimumloonaanpassingen structureel tijdig dienen te worden ingediend, opdat de SER zijn wettelijke taak niet slechts formeel maar materieel en zorgvuldig kan uitoefenen, inclusief waar nodig consultatie van sociale partners en externe expertise.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

Mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

Drs. R.J. Henriquez

cc.: De Minister van Algemene Zaken
De Minister van Financiën
De beleidsorganisatie van het ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn
De Directie Wetgeving en Juridische Zaken van het ministerie van Algemene Zaken
De Sector Financieel beleid en Begrotingsbeheer van het ministerie van Financiën

Bijlage: Macro-en Micro-economische impactanalyse indexering wettelijk minimumloon