

Aan de Voorzitter van de Staten
De heer Fergino Brownbill
Wilhelminaplein 4
ALHIER.



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

Datum: Willemstad, 10 december 2025

Ref.nr.: 141/2025-SER

Betreft: Advies inzake de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening Arbeidsregeling 2000 (Landsverordening arbeid luchtvaart, scheepvaart en havens) (Zittingsjaar 2024-2025, ontwerp van 25 juni 2025)

Geachte heer Brownbill,

Graag vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

Op 27 juni 2025 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een formeel adviesverzoek van de Staten ontvangen met betrekking tot de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Arbeidsregeling 2000 (Landsverordening arbeid luchtvaart, scheepvaart en havens) (Zittingsjaar 2024-2025, ontwerp van 25 juni 2025). Dit adviesverzoek is gedaan op grond van artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening Sociaal-Economische Raad (A.B. 2010, no. 87, zoals gewijzigd bij P.B. 2017, no. 70), waarin is voorgeschreven dat de SER zijn adviezen uitbrengt op verzoek van één of meer ministers, dan wel van de voorzitter van de Staten over voorgenomen regelgeving van sociaaleconomische aard.

Het initiatiefontwerp is oorspronkelijk aanhangig gemaakt bij de Staten op 25 juni 2025 door de Statenleden mevrouw Giselle Mc William en mevrouw Susanne Camelia-Römer (namens de fractie MAN-PIN). Daarbij is gebruikgemaakt van het recht van initiatief zoals verankerd in artikel 77 van de Staatsregeling van Curaçao (A.B. 2010, no. 86). Dit artikel bepaalt dat de Staten het recht hebben om ontwerplandsverordeningen bij de Staten aanhangig te maken door middel van één of meer leden.

Het bijgaande advies is behandeld en vastgesteld in de buitengewone plenaire SER-vergadering van 5 december 2025.

Voor een inhoudelijke uiteenzetting verwijzen wij u korthedshalve naar genoemd advies.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

J.H. Jacobs LL.M.

De Algemeen Secretaris,

drs. R.J. Henriquez

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

www.ser.cw

Sociaal-Economische Raad

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

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

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

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

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

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

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

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

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.....	3
1. Inleiding.....	6
1.1. Doelstelling, strekking en rechtsgrond van het initiatief-ontwerp	6
1.2. Huidig recht: reikwijdte en uitzonderingen van de Arbeidsregeling 2000.....	8
1.3. Juridische uitwerking van de voorgestelde wijziging	10
1.4. Toetsing aan hogere normen	11
1.5. Juridische conclusie	12
1.6. Leeswijzer en overgang naar de sociaaleconomische beoordeling	12
2. Sociaaleconomische beoordeling van het initiatiefontwerp.....	14
2.1. Methodologische verantwoording en afbakening	14
2.2. Macro-economisch contextkader Curaçao (2019–2025)	15
2.3. Arbeidsmarktontwikkelingen en segmentaties	18
2.4. Sectorale analyse: luchtvaart, haven en scheepvaart.....	20
2.4.1. Luchtvaart.....	20
2.4.2. Havenbedrijf en havensector.....	21
2.4.3. Scheepvaart en zeevarenden	23
2.4.4. Empirische en economische onderbouwing.....	25
2.4.5. Sectoroverstijgende beschouwing en implicaties.....	26
3. Loonkosteneffecten, administratieve lasten en internationale concurrentiepositie	29
3.1. Methodologie en aannames	29
3.2. Directe loonkosteneffecten per sector (luchtvaart, haven, scheepvaart)	30
3.3. Administratieve lasten voor werkgevers	32
3.4. Internationale concurrentiepositie en benchmarking.....	33
3.5. Juridisch-economische synthese	36
4. Uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en institutionele randvoorwaarden	38
4.1. Inleiding en beoordelingskader	38
4.2. Uitvoerbaarheid voor werkgevers.....	38
4.3. Uitvoerbaarheid voor overheid en inspectie	39
4.4. Handhaafbaarheid van de normatieve structuur	39
4.5. Overgangsrecht en gefaseerde implementatie	39
4.6. Governance-analyse en institutionele randvoorwaarden	40
4.7. Tussentijdse conclusie	40
5. Conclusies en aanbevelingen.....	41

Advies van de Sociaal-Economische Raad zoals vastgesteld in de bijzondere plenaire vergadering van 5 december 2025 betreffende het initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Arbeidsregeling 2000 (Landsverordening arbeid luchtvaart, scheepvaart en havens) (zittingsjaar 2024-2025-242; ref.nr. 061/SER-2025)

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- De SER is bij brief van de Voorzitter van de Staten d.d. 27 juni 2025 (Zittingsjaar 2024-2025, nr. 24-25/00934-0) verzocht om advies over de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Arbeidsregeling 2000 (Landsverordening arbeid luchtvaart, scheepvaart en havens);
- Het adviesverzoek is gedaan op grond van artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening SER (A.B. 2010, no. 87, bijlage p, zoals gewijzigd bij P.B. 2017, no. 70), omdat de voorgestelde wijziging belangrijke sociaaleconomische consequenties kan hebben en het oordeel van de SER daarom vereist is;
- Het initiatiefwetsvoorstel is ingediend door de Statenleden mevrouw Giselle Mc William en mevrouw Susanne Camelia-Römer (fractie MAN-PIN), die hiermee gebruikmaken van het in artikel 77 van de Staatsregeling van Curaçao (A.B. 2010, no. 86) verankerde initiatiefrecht van de Staten;
- Met het initiatief wordt beoogd de bestaande uitzonderingen in artikel 1, tweede lid, onderdelen e t/m i, van de Arbeidsregeling 2000 voor arbeid in de luchtvaart-, scheepvaart- en havensector op te heffen, zodat deze werknemers voortaan onder de algemene wettelijke regels inzake arbeidsduur, werktijden, rusttijden, overwerk, kinderarbeid en arbeid op feestdagen vallen;
- De kernambitie van de initiatiefnemers is het opheffen van de ongelijkheid in arbeidsbescherming tussen genoemde open sectoren en overige werknemers op Curaçao en het harmoniseren van de Arbeidsregeling 2000 met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel en de internationale arbeidsnormen;
- De SER concludeert juridisch dat het initiatief een structurele inconsistentie in de reikwijdte van de Arbeidsregeling 2000 (P.B. 2000, no. 67, zoals gewijzigd) corrigeert: de uitzonderingspositie van luchtvaart-, haven- en scheepvaartarbeid in artikel 1, tweede lid, onderdelen e–i, ontbeert in de huidige context een objectieve en redelijke rechtvaardiging en leidt tot een ongelijk beschermingsniveau voor werknemers in materieel vergelijkbare omstandigheden;
- Door het schrappen van deze sectorale uitzonderingen en de invoering van een nieuw territoriaal afbakenend derde lid in artikel 1, wordt bewerkstelligd dat arbeid in de Curaçaose luchtvaart-, haven- en scheepvaartsector uniform onder de Arbeidsregeling 2000 valt, terwijl arbeid aan boord van buitenlandse schepen en luchtvaartuigen van buiten Curaçao gevestigde werkgevers op consistente wijze buiten de jurisdictie van Curaçao blijft;
- De SER kwalificeert de voorgestelde wijziging als een *'equality-promoting legislative reform'*: het initiatief brengt de regeling materieel in lijn met artikel 3 van de Staatsregeling, de door het Koninkrijk der Nederlanden geratificeerde ILO-kernverdragen nrs. 100 (gelijke beloning) en 111 (non-discriminatie) en de ILO-verklaringen van Philadelphia (1944) en 1998 over fatsoenlijk werk en fundamentele arbeidsrechten;

- Ten aanzien van zeevarenden stelt de SER vast dat de uitbreiding van de Arbeidsregeling 2000 een lacune in het nationale arbeidsrecht opheft en een uitvoeringskader biedt dat conform het Maritiem Arbeidsverdrag 2006 (MLC 2006) is en in bepaalde opzichten een hoger beschermingsniveau garandeert dan het internationaal minimum;
- De SER benadrukt dat, ondanks deze positieve beoordeling, het initiatief onder-inclusief blijft in die zin dat de functionele lex specialis voor consignatie-arbeid (artikel 11 van de Arbeidsregeling 2000) en de daarop gebaseerde sectorale afwijkingen in de horeca (Arbeidsbesluit hotels, restaurants en casino's 2000) ongemoeid worden gelaten, terwijl deze combinatie leidt tot een materieel minder beschermend arbeidstijdenregime voor een substantiële groep horecawerknemers;
- Deze onder-inclusiviteit doet volgens de SER geen afbreuk aan de juridische houdbaarheid en wenselijkheid van het voorliggende initiatief, maar onderstreept dat op middellange termijn ook de consignatie- en horeca-regimes aan een gelijkheids- en proportionaliteitstoets moeten worden onderworpen; de huidige wetswijziging is dus een noodzakelijke, maar niet uitputtende stap richting een volledig coherent arbeidsbeschermingsstelsel;
- Sociaaleconomisch concludeert de SER dat de directe loonkosteneffecten van de invoering van dwingendrechtelijke overwerk- en feestdagtoeslagen, en van de toepassing van algemene arbeidstijdnormen in de drie betrokken sectoren, reëel maar niet ontwrichtend zijn; Curaçao komt hiermee in grote lijnen in de pas met Caribische referentielanden (o.a. Aruba, Barbados, Trinidad & Tobago) die al langer vergelijkbare of strengere regimes kennen;
- De Raad constateert dat het initiatief een verschuiving bewerkstelligt van een model waarin concurrentie deels werd gebaseerd op lage effectieve arbeidskosten door onderbescherming, naar een model waarin concurrentievermogen primair drijft op productiviteit, kwaliteit van dienstverlening, veiligheid en betrouwbaarheid; de bestaande productiviteitsachterstand (met name in de haven) is daarbij een veel belangrijker kwetsbaarheid dan het verlies van een kostenvoorsprong op basis van uitzonderingsregimes;
- In macro-economisch opzicht komt de hervorming op een moment waarop de luchtvaart- en havensector zich in een expansiefase na COVID-19 bevinden, met recordniveaus in passagiersvolumes op Hato en containeroverslag dicht bij de door CPA gecommuniceerde terminalcapaciteit; de SER acht het absorberend vermogen voor transitiekosten daarom groter dan in een neergaande conjunctuur;
- De SER wijst erop dat de uniformering van minimumarbeidsnormen in deze open, strategische sectoren bijdraagt aan bestaanszekerheid, veiligheid op de werkvloer, gezondheid en sociale rechtvaardigheid, met name voor werknemers in operationele functies met onregelmatige werktijden, nacht- en weekenddiensten en fysiek veeleisend werk;
- Wat de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid betreft, oordeelt de SER dat de wetswijziging haalbaar en verantwoord is, mits de overheid parallel investeert in versterking van de Arbeidsinspectie, in het bijzonder in sectorspecifieke expertise voor luchtvaart, haven en scheepvaart, en in digitalisering van arbeidstijd- en overwerkregistratie;
- De Raad acht een gefaseerde implementatiestrategie wenselijk, waarbij in de eerste fase de nadruk ligt op voorlichting, begeleiding en norminternalisatie en in een latere fase op stringenter toezicht en sanctionering. Daarnaast wordt een evaluatiemoment na één en na twee jaar aanbevolen om op basis van empirische praktijkervaring eventuele bijstellingen van regelgeving of uitvoering door te voeren;

- De SER adviseert voorts tot wetstechnische opschoning en actualisering van aanpalende regelgeving, waaronder in het bijzonder artikel 520 van het Wetboek van Koophandel en de Stuwadoorslandsverordening 1946, zodat overlap en fricties met de vernieuwde Arbeidsregeling 2000 worden weggenomen en de systematische samenhang van het arbeids- en handelsrecht wordt versterkt;
- In het verlengde van de kritiek op de onder-inclusiviteit beveelt de SER aan dat de Staten de initiatiefnemers én de regering expliciet verzoeken om, in een vervolgtraject, de consignatie-regeling (artikel 11 van de Arbeidsregeling 2000) en de op artikel 27 van deze regeling gebaseerde sectorale afwijkingen voor de horeca (Arbeidsbesluit hotels, restaurants en casino's 2000) te herijken, zodat op termijn ook voor deze groepen een gelijkwaardig minimumbeschermingsniveau geldt;
- Alles overziend komt de SER tot het oordeel dat het initiatiefontwerp voldoet aan de kerncriteria van kwalitatief goede en doelmatige regelgeving: het is juridisch rechtmatig en te rechtvaardigen, economisch proportioneel en institutioneel uitvoerbaar, mits de geadviseerde versterking van toezichtcapaciteit en implementatie-instrumentarium wordt gerealiseerd;
- De SER adviseert de Staten om het initiatiefontwerp in beginsel gunstig te ontvangen, in de parlementaire behandeling bijzondere aandacht te besteden aan de institutionele randvoorwaarden voor implementatie en handhaving, en het voorstel te beschouwen als een fundament, niet als eindpunt, voor een bredere modernisering van het Curaçaose arbeidsbeschermingsstelsel in open sectoren en daarbuiten.

1. Inleiding

De Sociaal-Economische Raad (hierna: 'de SER' of 'de Raad') is bij brief van de Voorzitter van de Staten d.d. 27 juni 2025, nr. 24-25/00934-0, verzocht om advies uit te brengen over de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Arbeidsregeling 2000¹ (Landsverordening arbeid luchtvaart, scheepvaart en havens) (Zittingsjaar 2024-2025, ontwerp van 25 juni 2025), hierna aan te duiden als 'het initiatiefontwerp', 'het initiatiefwetsvoorstel' of 'het initiatief'. Het initiatiefwetsvoorstel is ingediend door de Statenleden mevrouw Giselle Mc William en mevrouw Susanne Camelia-Römer (fractie MAN-PIN), die daarbij gebruik hebben gemaakt van het in artikel 77 van de Staatsregeling van Curaçao (A.B. 2010, no. 86) verankerde initiatiefrecht van de Staten. In de begeleidende brief van de Voorzitter is vermeld dat dit ontwerp sociaaleconomische consequenties kan hebben en dat, overeenkomstig artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening Sociaal-Economische Raad (A.B. 2010, no. 87, bijlage p, zoals gewijzigd bij P.B. 2017, no. 70), het gevoelen van de Raad wordt ingewonnen alvorens het parlementaire traject wordt voortgezet.

1.1. Doelstelling, strekking en rechtsgrond van het initiatiefontwerp

Het onderhavige initiatiefontwerp strekt ertoe de Arbeidsregeling 2000 te wijzigen door de bestaande uitzonderingen op arbeid verricht in de luchtvaart-, scheepvaart- en havensector te herzien. Volgens de considerans van het ontwerp wordt uitdrukkelijk beoogd de bestaande ongelijkheid in arbeidsbescherming tussen genoemde sectoren en overige werknemers op Curaçao op te heffen². De huidige uitzonderingsbepalingen van artikel 1, tweede lid, onderdelen e tot en met i, van de Arbeidsregeling 2000, sluiten arbeid in deze sectoren uit van de wettelijke regels betreffende arbeidsduur, werktijden, rusttijden, overwerk, kinderarbeid en arbeid op feestdagen. Dit leidt ertoe dat een categorie werknemers – waaronder bemanningsleden, havenarbeiders en grond- en boordpersoneel – slechts bescherming geniet indien en voor zover zij onder een collectieve arbeidsovereenkomst vallen of onder secundaire regelingen, zoals de Beschikking werk- en rusttijden luchtvaartpersoneel (1995)³.

In de memorie van toelichting (hierna: 'MvT') bij het initiatiefontwerp wordt gemotiveerd dat deze uitzonderingspositie historisch verklaarbaar was door de bijzondere aard van transport- en havendiensten, maar dat zij thans een 'onrechtvaardig onderscheid in arbeidsbescherming' vormt dat onverenigbaar is met het gelijkheidsbeginsel en de internationale arbeidsnormen. Daarbij wordt gewezen op het feit dat slechts werknemers die onder een vakbondsvlag opereren via een cao-bescherming genieten, terwijl niet-georganiseerde werknemers feitelijk rechtsbescherming missen – een situatie die naar de mening van de indieners strijdig is met de Staatsregeling en de verdragsverplichtingen van het Koninkrijk der Nederlanden⁴.

Het initiatiefwetsvoorstel voorziet daarom in het schrappen van de onderdelen e tot en met i van genoemd artikel en in de toevoeging van een nieuw derde lid dat enkel beperkte uitzonderingen bevat voor arbeid verricht aan

¹ P.B. 2000, no. 67. Deze regeling is sindsdien gewijzigd, onder meer via de Landsverordening van 29 december 2000 (P.B. 2000, no. 172), de Landsverordening van 4 december 2001 (P.B. 2001, no. 129), de Landsverordening van 3 juni 2008 (P.B. 2008, no. 50). In het Publicatieblad 123 (GT), Landsbesluit nr. 22/2060 van 1 november 2022, is de geconsolideerde tekst van de Arbeidsregeling 2000 vastgesteld, rekening houdend met eerdere wijzigingen. In de geconsolideerde tekst is vermeld dat deze landsverordening sinds 10 oktober 2010 de status van landsverordening heeft verkregen via de overgangsbepalingen (A.B. 2010, no. 87).

² Art. 1, tweede lid, onderdelen e t/m i Arbeidsregeling 2000.

³ P.B. 1995, no. 68.

⁴ Idem, p. 4–5.

boord van een zeeschip onder buitenlandse vlag of aan boord van een luchtvaartuig van een buiten Curaçao gevestigde werkgever⁵. Daarmee zullen werknemers die werkzaam zijn in de Curaçaose luchtvaart-, scheepvaart- en havensector voortaan vallen onder het algemene wettelijke regime inzake arbeidsduur (artikelen 3–6), rusttijden (artikelen 7–9), overwerk (artikelen 10–12) en arbeid op feestdagen (artikel 15) van de Arbeidsregeling 2000⁶.

De voorgestelde wetswijziging beoogt volgens de initiatiefnemers de Curaçaose arbeidswetgeving te harmoniseren met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel, neergelegd in artikel 3 van de Staatsregeling van Curaçao, dat bepaalt dat 'allen die zich in Curaçao bevinden in gelijke gevallen gelijk worden behandeld' en dat 'discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook niet is toegestaan'. Voorts sluit de voorgestelde aanpassing aan bij de internationale verplichtingen van het Koninkrijk der Nederlanden krachtens de verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO), in het bijzonder Verdrag nr. 100 inzake gelijke beloning (1951)⁷ en het Verdrag nr. 111 inzake discriminatie in arbeid en beroep (1958)⁸. Deze door het Koninkrijk geratificeerde kernverdragen gelden internationaal als referentiekader voor 'equal treatment in employment and occupation' en voor het waarborgen van een uniform minimum aan arbeidsbescherming voor werknemers, ongeacht sector of beroepscategorie. Met de voorgestelde wijziging wordt nadrukkelijk aansluiting gezocht bij deze fundamentele arbeidsnormen.^{9 10}

Door de uitzonderingen op te heffen en de bescherming van de Arbeidsregeling 2000 uit te breiden, wordt de Curaçaose regelgeving – aldus de indieners – tevens in overeenstemming gebracht met de beginselen van fatsoenlijk werk (decent work) en sociale rechtvaardigheid, zoals vastgelegd in de ILO-Verklaring van

⁵ Initiatiefontwerp, art. I, onderdelen A en B.

⁶ Arbeidsregeling 2000, art. 3–15, juncto initiatiefontwerp art. I (A t/m C).

⁷ ILO, Convention No. 100 concerning Equal Remuneration for Men and Women Workers for Work of Equal Value (1951), Trb. 1971, no. 83.

⁸ ILO, Convention No. 111 concerning Discrimination (Employment and Occupation) (1958), Trb. 1971, no. 84.

⁹ Vgl. ILO CEACR, *General Survey on Equal Treatment in Employment*, 2012, § 214–218.

¹⁰ De ILO-verdragen nr. 100 (*Equal Remuneration Convention*, Genève 1951; Trb. 1971, nr. 83) en nr. 111 (*Discrimination (Employment and Occupation) Convention*, Genève 1958; Trb. 1971, nr. 84) zijn door het Koninkrijk der Nederlanden op 16 juni 1971 geratificeerd — uitdrukkelijk voor het gehele Koninkrijk, dat destijds de landen Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen omvatte. In de ratificatie-formule van het Tractatenblad is vermeld dat deze verdragen "mede gelden voor de Nederlandse Antillen en Suriname". Daarmee zijn beide verdragen vanaf het moment van ratificatie mede-van-kracht geworden voor het gebied van de toenmalige Nederlandse Antillen en dus destijds ook voor Curaçao als onderdeel daarvan.

Na de staatkundige hervorming van 10 oktober 2010, waarbij de Nederlandse Antillen werden opgeheven en Curaçao een autonoom land binnen het Koninkrijk werd, bleef de gelding van deze verdragen onverkort in stand. Deze verdragscontinuïteit volgt uit artikel 36 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (Stb. 1954, nr. 503; laatstelijk gewijzigd Stb. 2010, nr. 333), waarin is bepaald dat 'verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties die golden voor de Nederlandse Antillen, van kracht blijven voor Curaçao en Sint Maarten, voor zover zij niet worden ingetrokken of gewijzigd'. De bijbehorende Memorie van Toelichting bij de Rijkswet houdende aanpassing van het Statuut (Kamerstukken II 2009/10, 31 568, nr. 3, p. 38) bevestigt uitdrukkelijk dat 'alle verdragen die voor de Nederlandse Antillen golden, onverkort van kracht blijven voor Curaçao en Sint Maarten'. Voorts is nimmer een kennisgeving van opzegging of territoriale beperking aan de ILO-directeur-generaal (de depositaris) gedaan, zodat de verdragsbinding onafgebroken is voortgezet. De medegelding voor Curaçao is tevens internationaal bevestigd. In de ILO-ratificatiedatabase (NORMLEX) wordt bij *Kingdom of the Netherlands (Aruba, Curaçao, Sint Maarten)* vermeld dat de *Conventions No. 100 en 111 'apply to Aruba, Curaçao and Sint Maarten'*; (https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102731). De Verdragenbank van het Ministerie van Buitenlandse Zaken vermeldt bij beide verdragen: 'Geldt voor het gehele Koninkrijk der Nederlanden (Nederland, Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Caribisch Nederland)'. Binnen het landsrecht van Curaçao hebben deze verdragen bindende kracht ingevolge artikel 28 van het Statuut juncto artikelen 93–94 van de Grondwet van Nederland, welke bepalingen mutatis mutandis gelden voor de landen binnen het Koninkrijk. Voor zover hun bepalingen voldoende concreet zijn geformuleerd, wordt aangenomen dat zij rechtstreekse werking hebben (vgl. HR 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549, *Rijksverdragen en doorwerking in de Antillen*).

Philadelphia (1944) en de ILO-Verklaring over fundamentele beginselen en rechten op het werk (1998)¹¹. Deze herziening vormt – aldus de redenering – een noodzakelijke en systematische modernisering van het Curaçaose arbeidsrecht in de zin van een ‘equality-promoting legislative reform’, waarmee het land uitvoering geeft aan zowel zijn grondwettelijke opdracht tot gelijke behandeling als aan zijn internationale verdragsverplichtingen inzake arbeidsbescherming en non-discriminatie¹².

1.2. Huidig recht: reikwijdte en uitzonderingen van de Arbeidsregeling 2000

Zoals in het voorgaande door de SER is vastgesteld, is de Arbeidsregeling 2000 dé centrale wettelijke regeling inzake arbeidsduur, rusttijden, nachtarbeid, kinderarbeid en overwerkvergoeding binnen het privaatrechtelijke arbeidsrecht van Curaçao. Artikel 1, eerste lid, bepaalt dat de regeling van toepassing is op ‘iedere arbeidsovereenkomst’, ongeacht de aard van de werkzaamheden. Artikel 1, tweede lid, formuleert echter een limitatieve lijst van uitzonderingen, waaronder arbeid verricht in de luchtvaart-, scheepvaart- en havensector, destijds opgenomen onder onderdelen e tot en met i. Daardoor gelden de wettelijke normen inzake arbeidstijd, rust en overwerktoeslag niet voor werknemers in deze sectoren. Hun bescherming is afhankelijk van individuele of collectieve arbeidsovereenkomsten.

Voor luchtvaartpersoneel geldt – zoals de Raad in het voorgaande heeft benadrukt – de Beschikking werk- en rusttijden luchtvaartpersoneel 1995, die rusttijden voorschrijft ter voorkoming van vermoeidheid maar geen bepalingen bevat over looncompensatie of overwerk. Voor zeevarenden bevat het Wetboek van Koophandel (WvK)¹³ beperkte bepalingen: artikel 519 regelt de arbeid aan boord en de zondagsrust, terwijl artikel 520 voorziet in overwerkvergoeding voor schepelingen, maar niet voor officieren of de kapitein, en verwijst naar een ‘bij algemene verordening bepaalde normale arbeidsduur’ – een bepaling die feitelijk zonder werking is omdat de Arbeidsregeling 2000 niet op opvarenden van toepassing is¹⁴. De Stuwadoorslandsverordening 1946 (P.B. 1946, no. 28, zoals gewijzigd bij P.B. 1991, no. 51) regelt enkel de organisatie en allocatie van havenarbeid via de Havencentrale en bevat geen bepalingen over werktijd of rust.

De rechterlijke macht heeft de uitsluitende werking van artikel 1, tweede lid, bevestigd. Het Gerecht in Eerste Aanleg (GEA) van de voormalige Nederlandse Antillen oordeelde in 2008 dat de Arbeidsregeling 2000 niet van toepassing is op werknemers van een luchtvaartonderneming, omdat zij behoren tot een wettelijk uitgezonderde categorie¹⁵. Hierdoor is een structurele lacune ontstaan binnen het arbeidsbeschermingsstelsel: werknemers in transport- en havenactiviteiten worden juridisch ongelijk behandeld ten opzichte van andere werknemers, ondanks het algemene doel van de Arbeidsregeling 2000 om uniforme minimum arbeidsnormen te garanderen¹⁶.

Voorts valt op te merken dat de uitzondering voor overheidspersoneel in artikel 1, tweede lid, onderdeel j, van de Arbeidsregeling 2000 ongewijzigd blijft, zodat geen overlap ontstaat met het publiekrechtelijke ambtenarenrecht. Daarmee blijft de afbakening tussen het publiekrechtelijke ambtenarenstelsel en het civielrechtelijke arbeidsrecht gehandhaafd, maar vraagt de integratie met aanverwante privaatrechtelijke wetgeving wel om verdere afstemming. Het verdient daarom aanbeveling om artikel 520 van het Wetboek van

¹¹ ILO, *Declaration of Philadelphia* (1944) en *Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work* (1998), bevestigd in de *Centenary Declaration for the Future of Work* (2019).

¹² Zie ook J. L. van der Velde, *Gelijke behandeling en arbeidsrecht in het Koninkrijk*, Den Haag: Boom Jur. 2021, p. 233–239.

¹³ Vastgesteld bij Landsverordening van 21 april 1931, P.B. 1931, no. 49, laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2014, no. 103.

¹⁴ Wetboek van Koophandel (oud N.A.), art. 519–520.

¹⁵ GEA Nederlandse Antillen 14 mei 2008, ECLI:NL:OGEANA:2008:BG1234.

¹⁶ Vgl. SER Curaçao, *Advies minimumloon 2024*, p. 8.

Koophandel te actualiseren, aangezien deze bepaling nog vermeldt dat de Arbeidsregeling niet op opvarenden van toepassing is. Op grond van het lex posterior-beginsel, gecodificeerd in artikel 15 van de Landsverordening Algemene Bepalingen (P.B. 2010, nr. 86), prevaleert de nieuwe regeling boven de oudere bepaling, maar een wetstechnische correctie zou – naar het oordeel van de SER - de rechtszekerheid en de systematische samenhang van het handels- en arbeidsrecht verder versterken¹⁷.

Overigens wil de Raad opmerken dat in het initiatiefontwerp minder expliciet wordt ingegaan op het feit dat de Arbeidsregeling 2000 daarnaast een eigen, functionele lex specialis kent voor arbeid verricht in consignatiedienst. Artikel 11 definieert consignatie als een periode tussen twee opeenvolgende diensten of tijdens een pauze waarin de werknemer verplicht bereikbaar is om op oproep zo spoedig mogelijk de bedongen arbeid te verrichten en bepaalt onder meer dat (i) de arbeid die voortvloeit uit consignatie niet meetelt voor de berekening van de totale arbeidsduur in de zin van artikel 8, (ii) de artikelen 9 en 10 inzake rusttijden en pauzes niet op die arbeid van toepassing zijn en (iii) de tijdens consignatie verrichte arbeid wel als overwerk wordt aangemerkt maar uitsluitend via artikel 15 wordt gecompenseerd, naast een – relatief beperkte – consignatietoeslag van één procent van het bruto maandloon per dag consignatie.¹⁸ Deze functionele uitzondering wordt voor de horecasector vervolgens verder uitgediept via het op artikel 27 van de Arbeidsregeling 2000 gebaseerde Arbeidsbesluit hotels, restaurants en casino's 2000, dat voor werknemers in hotels, restaurants en casino's op meerdere punten afwijkt van de algemene normering inzake rusttijden, pauzes, consignatie, nachtarbeid en maximale arbeidsduur.¹⁹ In cumulatie ontstaat aldus een structureel afwijkend – en materieel minder beschermend – arbeidstijdenregime voor een substantiële groep werknemers in de horeca, die in de praktijk veelvuldig met consignatie, onregelmatige diensten en lange werkweken worden geconfronteerd.

Tegen deze achtergrond rijst, naar het oordeel van de SER, de kritische vraag waarom de initiatiefnemers van de onderhavige initiatiefontwerplandsverordening zich bij de voorgestelde reparatie van de Arbeidsregeling 2000 hebben beperkt tot het opheffen van de drie genoemde sectorale uitzonderingscategorieën (luchtvaart, scheepvaart, havenarbeid) en niet tevens de – minstens zo ingrijpende – functionele afwijkingen voor arbeid voortvloeiend uit consignatie, met name in de horeca, aan een herbezinning hebben onderworpen. Vanuit het constitutionele gelijkheidsbeginsel en het algemene uitgangspunt dat gelijksoortige risico's op uitputting, onregelmatige arbeid en inkomensonzekerheid in beginsel een gelijkwaardig niveau van wettelijke bescherming rechtvaardigen, is het niet evident waarom werknemers in de open transportsectoren wél onder de volle werkingssfeer van de Arbeidsregeling 2000 worden gebracht, terwijl werknemers in hotels, restaurants en casino's – mede door de combinatie van artikel 11 en het Arbeidsbesluit hotels, restaurants en casino's 2000 – in een regime blijven opereren waarin een deel van hun feitelijk gewerkte uren buiten de maximale arbeidsduur wordt gehouden en waarin zij een geringer recht op rust en pauze hebben dan de "reguliere" werknemer. Dit spanningsveld wordt des te pregnanter indien in aanmerking wordt genomen dat internationale literatuur de horeca wereldwijd identificeert als een sector met structureel lange werktijden, onregelmatige roosters en verhoogde gezondheidsrisico's voor werknemers²⁰ en dat de ILO in haar rapportage over arbeidstijdregimes

¹⁷ Landsverordening Algemene Bepalingen, P.B. 2010, nr. 86, art. 15; Wetboek van Koophandel (Curaçao), P.B. 1931, nr. 49, laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2014, nr. 103.

¹⁸ Arbeidsregeling 2000 (P.B. 2000, no. 67) art 11 (1) en (6)–(9)

¹⁹ Arbeidsregeling 2000 (P.B. 2000, no. 67) art 27; Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van 20 september 2000 ter uitvoering van artikel 27 van de Arbeidsregeling 2000 (Arbeidsbesluit hotels, restaurants en casino's 2000) (P.B. 2000, no. 91, gewijzigd bij P.B. 2001, no. 115), in het bijzonder art 1 en de afwijkingsbepalingen in de bijlage.

²⁰ Charalampos Giousmpasoglou, 'Working Conditions in the Hospitality Industry: The Case for a Fair and Decent Work Agenda' (2024) 16 *Sustainability* 8428; [Working Conditions in the Hospitality Industry: The Case for a Fair and Decent Work Agenda](#)

benadrukt dat juist in sectoren met onregelmatige werktijden en seizoen pieken een consistent minimumkader voor rust, maximale arbeidsduur en overwerkcompensatie essentieel is om “decent work” te waarborgen.²¹ Daarbij komt dat de wetsystematische architectuur van de Arbeidsregeling 2000 uitdrukkelijk voorziet in een delegatiebepaling in artikel 27, op grond waarvan bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, “ten aanzien van een bepaalde bedrijfstak of ten aanzien van een bepaalde soort arbeid nadere of afwijkende regels kunnen worden gesteld ten aanzien van de artikelen 8 tot en met 16”. Van deze grondslag is in de horeca reeds gebruikgemaakt via het Arbeidsbesluit hotels, restaurants en casino's 2000, dat – zij het formeel in uitvoering van artikel 27 – in materiële zin neerkomt op een pakket van afwijkingen dat op sommige punten leidt tot versoepeling van beschermingsnormen (bijvoorbeeld langere maximale arbeidsduur inclusief overwerk en beperkte feestdagenvrijstelling), terwijl op andere punten juist compensatoire toeslagen worden geïntroduceerd.²² Indien de initiatiefnemers menen – zoals in de MvT wordt betoogd – dat de bestaande uitzonderingen voor luchtvaart, scheepvaart en havenarbeid een “onrechtvaardig onderscheid in arbeidsbescherming” vormen dat in strijd is met het gelijkheidsbeginsel en de internationale arbeidsnormen, ligt het uit een oogpunt van wetgevingskwaliteit en interne coherentie voor de hand dat zij althans motiveren waarom het afwijkende regime voor horeca-arbeid in consignatie niet tegelijkertijd wordt genormaliseerd of in de tijd gebonden wordt aan een herziening van de op artikel 27 gebaseerde gedelegeerde regelgeving. Het achterwege laten van een dergelijke motivering maakt het initiatief in zekere zin ‘onder-inclusief’: een deel van het door de initiatiefnemers gesignaleerde structurele beschermingsprobleem – namelijk de onderbescherming van werknemers met onregelmatige, stand-by-achtige arbeidspatronen – wordt wel aangepakt in de transport- en havensector, maar niet in een sector die naar aard en feitelijke arbeidsomstandigheden in belangrijke mate vergelijkbare risico's kent. In de gelijkheidsrechtelijke literatuur wordt erop gewezen dat onder-inclusieve hervormingswetgeving, die slechts een deel van de relevante gevallen onder een beschermingsregime brengt en andere, vergelijkbare gevallen zonder overtuigende rechtvaardiging uitsluit, op gespannen voet kan komen te staan met het vereiste van objectieve en redelijke rechtvaardiging van ongelijke behandeling.²³ Hoewel het Unierecht formeel niet rechtstreeks op Curaçao van toepassing is, illustreert de door het Hof van Justitie ontwikkelde lijn – waarin over- en onder-inclusieve uitzonderingen op non-discriminatie kritisch worden getoetst – dat de wetgever niet alleen gehouden is om ongerechtvaardigde differentiatie op te heffen, maar dit ook op consistente en systeemconforme wijze dient te doen. Vanuit die optiek is het naar het oordeel van de SER aangewezen dat de Staten, bij de verdere parlementaire behandeling, de initiatiefnemers expliciet vragen zich te verhouden tot de consignatie-regeling en de op artikel 27 gebaseerde uitzonderingspositie van de horeca.

1.3. Juridische uitwerking van de voorgestelde wijziging

Het initiatiefontwerp wijzigt artikel 1 van de Arbeidsregeling 2000 door de sectorale uitzonderingen te laten vervallen en voegt een nieuw derde lid toe waarin de territoriale afbakening wordt geregeld. Door het schrappen van de onderdelen e tot en met i vallen arbeid in de luchtvaart-, scheepvaart- en havensector voortaan onder de algemene regeling. Het nieuw ingevoegde derde lid sluit de toepasselijkheid van de Arbeidsregeling uitsluitend uit voor arbeid aan boord van een zeeschip dat niet gerechtigd is de Curaçaose vlag te voeren en voor arbeid

²¹ International Labour Office, *Working Time in the Twenty-First Century: Report for Discussion at the Tripartite Meeting of Experts on Working-Time Arrangements* (Geneva, 17–21 October 2011) (ILO 2011).

²² Arbeidsbesluit hotels, restaurants en casino's 2000 (P.B. 2000, no. 91; P.B. 2001, no. 115), afwijkingbepalingen t.o.v. Arbeidsregeling 2000 art 9, 10, 11, 12, 14 en 15

²³ Colm O'Connell, *Age Discrimination in EU Law* (ERA, z.j.) 5, waar wordt benadrukt dat wettelijke regelingen die in over- of onder-inclusieve zin afwijken van het gelijkheidsbeginsel kritisch aan het evenredigheidsvereiste moeten worden getoetst

verricht voor een buiten Curaçao gevestigde werkgever aan boord van een luchtvaartuig dat zich in het Curaçaose luchtruim of op het grondgebied van Curaçao bevindt. Hiermee wordt de territoriale werking van de regeling afgebakend en wordt voorkomen dat Curaçao rechtsmacht uitoefent buiten zijn jurisdictie.

Tevens wordt aan artikel 2 een vierde lid toegevoegd waarin wordt bepaald dat de Beschikking werk- en rusttijden luchtvaartpersoneel 1995 van toepassing blijft op bemanningsleden van luchtvaartuigen. De initiatiefnemers beogen hiermee de bijzondere veiligheidsnormen voor vliegend personeel te behouden, terwijl de algemene arbeidsrechtelijke normen (arbeidstijd, overwerk en rust) voortaan ook voor deze categorie gelden. De wijziging creëert volgens de SER een hiërarchisch consistent stelsel waarin de Beschikking functioneert als *lex specialis* binnen het *lex generalis*-kader van de Arbeidsregeling 2000²⁴.

Artikel II van het ontwerp bepaalt de citeertitel en de onmiddellijke inwerkingtreding na publicatie. Deze techniek voldoet – naar het oordeel van de Raad – aan de beginselen van systematische coherentie en zorgt voor een helder en uitputtend toepassingscriterium: alle arbeid in Curaçao valt onder de Arbeidsregeling, behoudens de uitzonderingen die expliciet in het tweede en derde lid van artikel 1 zijn opgenomen.

1.4. Toetsing aan hogere normen

Zoals eerder door de SER is vastgesteld in paragraaf 1.1, past het initiatiefontwerp in de constitutionele en verdragsrechtelijke context van het Land Curaçao en van het Koninkrijk der Nederlanden als geheel. De toetsing aan hogere rechtsnormen bevestigt dat de voorgestelde wijziging verenigbaar is met zowel het nationale constitutionele kader als de internationale verplichtingen die mede gelden voor Curaçao.

Binnen het nationale recht vormt het eerdergenoemde gelijkheidsbeginsel van artikel 3 van de Staatsregeling van Curaçao de constitutionele maatstaf waaraan de wijziging wordt getoetst. Deze bepaling heeft, zoals in paragraaf 1.1 is uiteengezet, geen directe horizontale werking, maar zij legt de wetgever de positieve verplichting op om in regelgeving de gelijke behandeling van gelijke gevallen te waarborgen²⁵. Door de sectorale uitzonderingen in artikel 1 van de Arbeidsregeling 2000 te schrappen, streven de indieners van het onderhavige initiatiefontwerp ernaar dat de wetgever concreet uitvoering geeft aan deze constitutionele opdracht. De eerdere differentiatie tussen arbeid in transportsectoren en overige arbeid ontbeert thans een objectieve en redelijke rechtvaardiging en zou, indien gehandhaafd, in strijd komen met de systematiek en strekking van artikel 3 van de Staatsregeling.

Op internationaal niveau sluit het initiatiefontwerp, zoals eveneens in paragraaf 1.1 door de Raad is vastgesteld, aan bij de fundamentele arbeidsovereenkomsten van de ILO. Door de in artikel 1 van de Arbeidsregeling 2000 vervatte uitsluitingen op te heffen, versterkt Curaçao – naar het oordeel van de SER – de implementatie van deze verdragen binnen zijn nationale rechtsorde en wordt een eerder bestaand indirect onderscheid tussen sectoren opgeheven. De door het Koninkrijk der Nederlanden geratificeerde ILO-verdragen nrs. 100 en 111 behoren tot de kernverdragen op het terrein van gelijke beloning en non-discriminatie in arbeid en beroep en leggen de verdragsluitende staten de verplichting op een beleid van gelijke behandeling en uniforme minimumarbeidsnormen te voeren. Het opheffen van de sectorale uitsluitingen brengt de Curaçaose regeling – naar het oordeel van de initiatiefnemers – materieel in lijn met deze internationaal aanvaarde beginselen.

Voorts voldoet het initiatiefontwerp aan de verdragsverplichtingen voortvloeiend uit het Maritiem Arbeidsverdrag 2006 (hierna: 'MLC 2006'), dat door het Koninkrijk in 2011 is bekrachtigd (Trb. 2007, nr. 93) en op alle landen binnen het Koninkrijk van toepassing is. Het MLC 2006 verplicht staten nationale wet- en regelgeving vast te stellen inzake arbeidstijd, rusttijden en overwerkvergoeding voor zeevarenden (normen A2.3 en B2.2.2). Door de

²⁴ vgl. Aanwijzingen voor de regelgeving Curaçao 2013, nr. 85 (relatie tussen algemene en bijzondere regelgeving).

²⁵ zie H.J.A.M. van Ginkel, 'De horizontale werking van grondrechten in de Caribische landen van het Koninkrijk', NTBR 2022/3, p. 121–128.

toepasselijkheid van de Arbeidsregeling 2000 op zeevarenden uit te breiden, beschikt Curaçao over een nationaal uitvoeringskader dat volgens de Raad in overeenstemming is met deze verplichtingen. De wettelijke weeknorm van veertig uur, met de mogelijkheid van verlenging tot zestig uur bij ontheffing, voldoet aan de verdragsvereisten en waarborgt een hoger beschermingsniveau dan het minimum dat door het MLC 2006 wordt voorgeschreven²⁶.

1.5. Juridische conclusie

De SER concludeert dat het initiatiefontwerp grotendeels voldoet aan de vereisten van rechtmatigheid, noodzakelijkheid en systematische consistentie. De voorgestelde wijziging herstelt de uniforme toepassing van de Arbeidsregeling 2000, versterkt de interne samenhang van het arbeidsrecht en brengt de Curaçaose wetgeving in overeenstemming met de constitutionele en internationale normen inzake gelijke behandeling, non-discriminatie en arbeidsbescherming. Het voorstel is juridisch houdbaar, uitvoerbaar binnen het bestaande institutionele kader en vrij van strijd met hogere regelgeving. Door de integratie van bijzondere sectorale regels binnen het algemene arbeidsrechtelijke kader wordt de eenheid en rechtszekerheid van het arbeidsbeschermingsstelsel op Curaçao op duurzame wijze gewaarborgd.

1.6. Leeswijzer en overgang naar de sociaaleconomische beoordeling

Zoals door de Raad in de voorafgaande paragrafen is vastgesteld, voldoet het initiatiefontwerp tot wijziging van de Arbeidsregeling 2000 in hoge mate aan de vereisten van rechtmatigheid, interne consistentie en verenigbaarheid met hogere rechtsnormen. Daarmee is het juridisch kader gelegd waarbinnen de verdere beoordeling van de sociaaleconomische en beleidsmatige implicaties dient plaats te vinden.

In het tweede hoofdstuk zal de SER de sociaaleconomische dimensies van het voorstel analyseren. Daarbij wordt onderzocht in welke mate de wettelijke uitbreiding van de Arbeidsregeling 2000 bijdraagt aan versterking van bestaanszekerheid, productiviteit, veiligheid op de werkvloer en sociale rechtvaardigheid, mede in het licht van de arbeidsmarktsituatie van Curaçao en de rol van de transport- en havensectoren binnen de nationale economie. De Raad toetst hierbij aan het beginsel van doeltreffendheid van regelgeving (*effectivité de la loi*), waarbij de juridische gelijkheid die in dit hoofdstuk is vastgesteld, wordt vertaald naar feitelijke gelijkheid in arbeidsverhoudingen en economische uitkomsten.

Het daaropvolgende hoofdstuk 3 bevat de beleidsmatige evaluatie, waarin het initiatiefontwerp wordt geplaatst binnen het bredere kader van het regeringsbeleid inzake arbeid, sociale ontwikkeling en economische groei. Hierbij wordt bezien in hoeverre de voorgestelde aanpassing aansluit bij de nationale beleidsdoelstellingen inzake duurzame ontwikkeling, modernisering van arbeidsverhoudingen en versterking van institutionele handhaving.

In hoofdstuk 4 wordt vervolgens de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid onderzocht. De SER beoordeelt daarin de administratieve, organisatorische en financiële randvoorwaarden voor implementatie, waaronder de rol van de Arbeidsinspectie, de betrokken ministeries en de sociale partners. Daarbij wordt aandacht besteed aan de praktische mogelijkheden om de nieuwe wettelijke normen effectief te doen naleven, conform de eisen van behoorlijk bestuur en de beginselen van doelmatigheid en proportionaliteit.

²⁶ MLC 2006, Trb. 2007, nr. 93; Koninkrijksratificatie 2011, Stcrt. 2012, nr. 20412; zie ook J.C.N. Rainey, 'Maritime Labour Law and Policy', Routledge 2013, p. 87–91.

Het advies sluit af met hoofdstuk 5, waarin de SER zijn conclusies en aanbevelingen formuleert. Daarin worden de juridische en sociaaleconomische bevindingen geïntegreerd tot een eindbeoordeling die de Staten van Curaçao in staat stelt een weloverwogen besluit te nemen over het initiatiefontwerp.

De hiernavolgende hoofdstukken dienen derhalve te worden gelezen als een concretisering en toepassing van de juridische kaders die in dit eerste hoofdstuk zijn vastgesteld. Zij vormen samen een geïntegreerde analyse waarin recht, beleid en economie in onderlinge samenhang worden beoordeeld, overeenkomstig de taakopdracht van de SER zoals neergelegd in artikel 2 van de Landsverordening SER.

2. Sociaaleconomische beoordeling van het initiatiefontwerp

2.1. Methodologische verantwoording en afbakening

In dit hoofdstuk wordt het onderhavige initiatiefontwerp getoetst op zijn sociaaleconomische merites aan de hand van een ex ante-effectbeoordeling die steunt op zorgvuldige, controleerbare en herleidbare gegevensverwerking. De Raad hanteert hierbij een geïntegreerd analytisch kader waarin kwantitatieve analyse van macro-economische aggregaten, arbeidsmarktindicatoren en sectorstatistiek wordt verbonden met kwalitatieve beleidsanalyse over coherentie, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, met als leidende beginzelen zorgvuldigheid, transparantie en navolgbaarheid in de zin van een ²⁷ benadering van reguleringsvraagstukken²⁸. Het onderzoek is – zoals opgemerkt – primair ex ante en richt zich op plausibele orde-van-grootte-effecten op werkgelegenheid, inkomens en lasten. Waar aangewezen past de SER deflatie toe met de consumentenprijsindex (CPI) en wordt triangulatie verricht tussen onafhankelijke bronnen om meetfouten, revisies en definitieschillen te mitigeren²⁹. Het tijdsvenster 2019–2025 is gekozen om de pre-pandemische uitgangssituatie (2019), de COVID-19-schok (2020) en de herstel- en expansiefase (2021–2025) in één doorlopende reeks te kunnen beoordelen, zodat trendbreuken, basiseffecten en structurele verschuivingen zichtbaar worden en de robuustheid van conclusies kan worden getoetst.

De cut-off-datum voor alle geraadpleegde gegevens is oktober 2025; voor het jaar 2025 worden reeksen expliciet als jaar-tot-datum, kwartaal- of maandstand gemarkeerd, en waar nadien door het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: 'CBS') of de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (hierna: 'CBCS') revisies zijn aangekondigd of doorgevoerd, prevaleert in dit hoofdstuk de laatst gepubliceerde officiële stand; eerdere waarden worden, waar relevant voor de interpretatie, als zodanig geduid³⁰. Wat de bronhiërarchie betreft, prevaleert officiële nationale statistiek (CBS en CBCS) boven sectorpublicaties en secundaire bronnen; sectorcijfers (bijvoorbeeld van Curaçao Airport Partners (CAP) en Curaçao Ports Authority (CPA)) worden contextueel gebruikt ter duiding van operationele ontwikkelingen, maar vervangen nimmer de primaire nationale reeksen. Internationale organisaties (zoals het Internationale Monetair Fonds (IMF) of VN-statistiek) worden louter aanvullend gebruikt voor macro-context of methodische referentie en niet als substituuut voor nationale cijfers³¹. De juridische analyse uit hoofdstuk 1 wordt als gegeven verondersteld en slechts aangehaald waar dit functioneel is voor de sociaaleconomische redenering; normatieve uitgangspunten worden hier niet herhaald. De SER concentreert zich op empirische data en op gedragsreacties die de maatregel naar verwachting uitlokt (aanpassingen in roostering, overwerk en personeelsinzet) en hanteert, waar relevant, een distributief perspectief

²⁸ Vgl. Aanwijzingen voor de regelgeving Curaçao (2013), hoofdstukken over probleemanalyse en effectbeoordeling; OECD, Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries (Parijs: OECD, 2008) en OECD Regulatory Policy Outlook 2021 (Parijs: OECD, 2021) inzake transparantie en evidence-based regulering.

²⁹ CBS Curaçao, *Consumer Price Index – Methodological Notes* (Willemstad: CBS, diverse jaargangen) voor deflatie- en meetmethode; CBS, *General Indicators of Curaçao* (laatste edities 2024/2025) voor nationale reeksen en revisieregime.

³⁰ CBCS, *Economic Bulletin* (laatste: september 2025) met macro-indicatoren en eventuele datarevisies; CBS-publicaties 2019–2025 (stand per oktober 2025).

³¹ CAP, *CUR Airport closes 2024 with a record-breaking 2,117,605 passengers* (persbericht, jan. 2025); CPA/CurPorts, *Facts & Figures* (laatst bijgewerkt 2024/2025) – gebruikt als sectorcontext; IMF, *Article IV Staff Concluding Statement – Curaçao and Sint Maarten* (2025) – uitsluitend voor macro-context.

om effecten voor kwetsbare groepen (zoals laagbetaalde en onregelmatig werkende functies) en voor kleine werkgevers te belichten³².

Ter borging van verifieerbaarheid en replicerbaarheid documenteert de Raad in voetnoten telkens de specifieke bron, het peiljaar en – indien van toepassing – de gehanteerde statistische bewerking (bijvoorbeeld CPI-deflatie, seizoenscorrectie of samenvoeging van subsectoren). Waar officiële reeksen betrouwbaarheidsintervallen of standaardfouten rapporteren (zoals in de Labour Force Survey), vermeldt de SER deze of past een voorzichtigheids- en afrondingsregime toe indien marges niet publiek beschikbaar zijn; in die gevallen wordt een bandbreedte kwalitatief geduïd en worden conclusies proportioneel geformuleerd. De in dit hoofdstuk gepresenteerde scenario-analyse heeft geen voorspellende pretentie, maar dient om de bevindingen te stress-testen onder plausibele aannames over conjunctuur en naleving; waar mogelijk worden hiervoor historische responsies en elasticiteiten uit de literatuur als referentie gebruikt, zonder dat aan de scenario's een prognostische status wordt toegekend³³.

2.2. Macro-economisch contextkader Curaçao (2019–2025)

In lijn met § 2.1 hanteert de SER voor deze contextschets officiële nationale statistiek als primaire bron, met cut-off: oktober 2025; voor 2025 worden jaar-tot-datum- en kwartaalstanden expliciet als zodanig begrepen en, waar CBCS-ramingen of nowcasts naast CBS-realisaties bestaan, prevaleert de laatst gepubliceerde officiële stand, met vermelding van eventuele revisies. Tegen die achtergrond staat vast dat Curaçao al in het decennium vóór de pandemie kampt met reële bbp-krimp (gemiddeld circa -0,9 % per jaar over 2010–2019), wat in hoofdzaak samenhangt met het wegvallen van handelsstromen met Venezuela en de geleidelijke stillegging en sluiting in het vierde kwartaal (Q4) van 2019 van de Isla-raffinaderij, waardoor de economische structuur vlak vóór 2020 relatief toerisme-afhankelijk werd en dus kwetsbaar voor een externe vraagschok³⁴.

De COVID-19-impact in 2020 resulteerde vervolgens in een uitzonderlijke reële bbp-daling van om en nabij -18,4 % (realisatie), doordat verblijfstoerisme en luchtverkeer vrijwel tot stilstand kwamen en de raffinaderij wegviel; het jaar 2021 laat een technisch herstel zien van +4,2 % reële groei (realisatie), gevolgd door +6,9 % in 2022 (realisatie), met als draagvlak het herstel van verblijfstoerisme en normaliserende logistieke ketens³⁵. Voor 2024 noteert het CBS een gerealiseerde reële groei van ongeveer +5,0%, terwijl de CBCS-projectie voor 2025 uitgaat van verdere volumegroei (orde van grootte +3,4%), hetgeen impliceert dat het bbp-niveau naar verwachting in 2025–2026 terugkeert op en vervolgens boven het pre-COVID-niveau (2019); deze lezing is onder voorbehoud van reguliere CBS-revisies en de verloopdynamiek in het toerisme³⁶ (zie figuur 1).

³² Zie als methodische referentie voor distributieve analyse: J. E. Stiglitz, J.-P. Fitoussi & M. Durand, *Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance* (Parijs: OECD, 2018); voor MKB-naleving: World Bank, *Doing Business – Employing Workers* (diverse jaargangen, methodologische bijlagen).

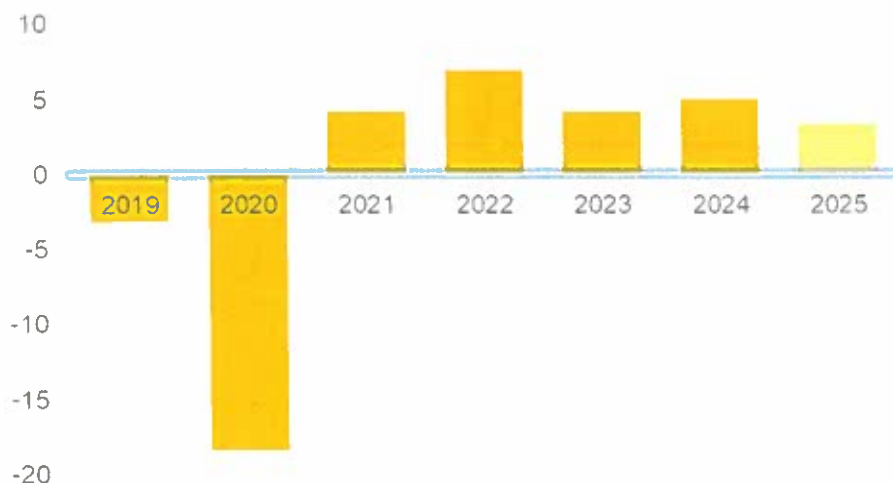
³³ HM Treasury (UK), *The Green Book: Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation* (2022), par. over scenario- en gevoeligheidsanalyse; toegepast als methodische leidraad in samenhang met de Curaçaose data 2019–2025.

³⁴ CBCS, *Economic Bulletin* (sept. 2025), macro-hoofdstuk groeideterminanten 2010–2019 (gemiddelde reële krimp ca. -0,9% j/j); CBCS, *Annual Report 2019* (handelsverstoringen Venezuela; productie-impact sluiting Isla Q4-2019).

³⁵ Reële bbp-ontwikkeling: 2020 ca. -18,4 % (realisatie), 2021 ca. +4,2 % (realisatie), 2022 ca. +3,8 % (realisatie); zie CBCS, *Economic Bulletin* (sept. 2023; sept. 2025) en CBS-jaaroverzichten (laatste revisiestand).

³⁶ CBS, *General Indicators of Curaçao* (update 2025): gerealiseerde reële groei 2024 ca. +5,0 %; CBCS, *Economic Outlook/Economic Bulletin* (sept. 2025): projectie 2025 ca. +3,4 % en terugkeer naar 2019-niveau in 2025–2026; onder revisievoorbehoud.

Figuur 1 - Reële BBP-groei Curaçao, 2019-2025



Bron: SER Curaçao, o.b.v. data CBS-Curaçao en CBCS

De SER stelt vast dat, conform de gehanteerde datastandaard (cut-off oktober 2025), het reële BBP-niveau van Curaçao sinds de dieptepuntjaren van de pandemie geleidelijk herstelt. Deze ontwikkeling vertaalt zich — mede door bevolkingsdynamiek — in een toenemend reëel BBP per capita vanaf circa 2018 (opgevolgd door een forse dip in 2020) en opnieuw stijgende waarden in de periode 2021–2024. Daarmee tekent zich vooralsnog een herstelpad af dat potentieel de koopkracht en het gemiddeld materieel welzijn per inwoner kan verbeteren.

Echter, de Raad benadrukt dat een toename van het BBP per capita op zich géén garantie biedt voor duurzame welvaartsverbetering als deze niet samengaat met daadwerkelijke productiviteitsgroei. Economische theorie en empirisch onderzoek geven aan dat langdurige stijging van het reële inkomen per hoofd van de bevolking — en dus reële welvaart — enkel houdbaar is wanneer de productiviteit per gewerkt uur structureel verbetert.

Voor Curaçao geldt dat de historische economische krimp (gemiddeld circa – 0,9 % per jaar over 2010–2019) sterk verband hield met het wegvallen van de raffinaderij en de daarmee gepaard gaande structurele ontwrichting van handel en industrie, waardoor de economische structuur vóór 2020 reeds fragiel was en afhankelijk van externaliteiten. Dit verklaart de dalende BBP- en BBP per capita-trend in het decennium vóór de pandemie. De pandemie-schok in 2020 fungeerde als katalysator van deze fragiliteit. Het herstel daarna (2021–2024) werd gedragen door toerisme-herstel, inclusief het effect ervan op de bouwsector, en logistieke normalisatie, factoren die weinig te maken hebben met structurele productiviteitsverhoging op het niveau van arbeid of kapitaal.

De SER concludeert derhalve dat de huidige stijging van het BBP per capita — zolang hij gedreven wordt door volumescenario's (toerisme, doorvoer, fluctuaties in extern verkeer) en niet door verhoging van productiviteit per gewerkt uur — vooral een conjunctureel effect is. Dienstensectoren, toerisme- en transitactiviteiten kunnen de BBP-cijfers opdrijven, maar de SER vraagt zich af of enkel deze een basis kunnen vormen voor structurele welvaart. Zonder investeringen in productiviteitsverhogende factoren — zoals kapitaalintensivering, infrastructuur, technologische vernieuwing, opleiding van arbeid — blijft de reële welvaart per hoofd kwetsbaar voor externe schokken.

Op grond daarvan geeft de SER bij voorkeur een voorzichtige inschatting van de betekenis van de BBP per capita-ontwikkeling: het is een voorlopig signaal van herstel, niet per se van structurele vooruitgang.

Tabel 1 - BBP per capita Curaçao, 2014-2024

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
BBP, marktprijzen (in miljoenen XCG)	5476.3	5475.2	5414.2	5429.8	5453.0	5416.8	4536.4	4903.9	5504.6	5873.7	6374.5
Populatie (gemiddeld)	155909	157980	159664	160175	159336	157441	155482	153948	153321	154654	155967
BBP per capita (in XCG)	35125	34658	33910	33899	34223	34405	29177	31854	35902	37980	40871

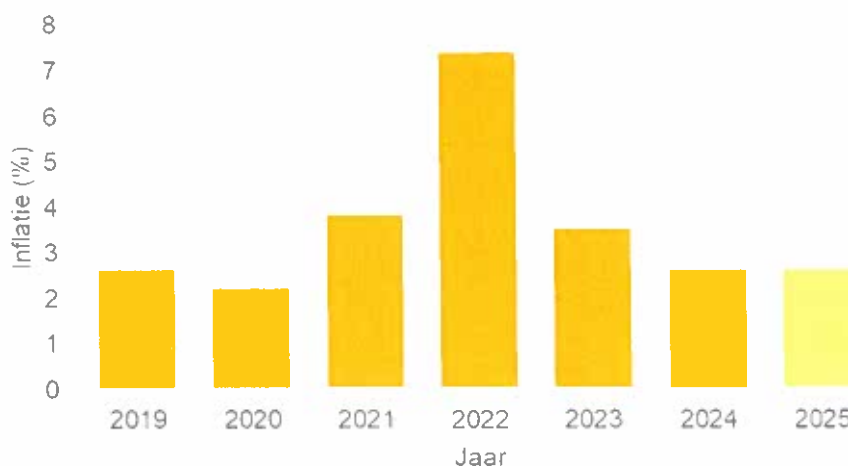
Bron: SER

Het prijsverloop toont een gematigd pad in 2019–2020 (circa 2–3 % op jaarbasis), een piek in 2022 (7,4%, 12-maandsgemiddelde) onder invloed van mondiale energie- en voedselprijzen, en vervolgens normalisatie in 2023 en 2024 (3½% en 2,6% respectievelijk). Voor 2025 verwacht CBCS een stabiliserende inflatie, wederom van ± 2,6 %. De correlatie met de inflatie in de Verenigde Staten is in dit verband economisch verklaarbaar door de hoge importintensiteit en de monetaire koppeling Cg (XCG)–USD binnen de monetaire unie met Sint Maarten, waardoor prijsschokken via importprijzen relatief snel doorwerken in de consumentenmand in Curaçao³⁷. De overheidsfinanciën lieten in 2020–2021 omvangrijke tekorten zien en een schuldquote-piek rond ± 85% van het bbp (mede door noodleningen); in 2023 keert, mede dankzij belastingopbrengsten, het begrotingssaldo naar beneden. Voor 2024–2025 bevestigen de meest recente publicaties dat aan de begrotings- en schuldnormen van de Rijkswet financieel toezicht (Rft) wordt voldaan; het primaire saldo voor 2024 wordt door de CBCS geraamd op circa +2,5 % bbp, met de kanttekening dat de uiteindelijke realisatie afhankelijk is van slotwet- en kas-revisies³⁸. Figuur 2 visualiseert de door het CBS gepubliceerde reeks inzake de ontwikkeling van de CPI over de hierboven genoemde periode.

³⁷ CBS, *CPI-jaargemiddelden 2019–2024*; CBCS, *Economic Bulletin* (sept. 2025), inflatie-nowcast 2025 (± 2,6 %) en toelichting op import- en wisselkoerskoppeling (XCG–USD) als transmissiekanaal.

³⁸ CBCS, *Public Finance Update 2024–2025*: tekort 2020–2021, schuldquote-piek ~85 % bbp, primair overschot 2024 ca. +2,5 % bbp (raming/nowcast); College financieel toezicht (Cft), brieven 2024–2025 inzake normconformiteit onder de Rijkswet financieel toezicht.

Figuur 2 - Inflatie Curaçao (in %), 2019-2025



Bronnen: CBS/SER

De hierboven geschetste context duidt erop dat Curaçao in het vierde kwartaal van 2025 in een fase van voorzichtig herstel verkeert: de reële groei is positief, de inflatie genormaliseerd en het begrotingskader gestabiliseerd, zij het bij een hogere schuldgraad dan pre-crisis. In ex ante-zin impliceert dit enerzijds urgentie om duurzame groei te borgen via arbeidsproductiviteit en participatie, en anderzijds beleidsmatige prudentie bij maatregelen met loonkosteneffecten in open sectoren (toerisme, transport, logistiek) gezien de nog kwetsbare concurrentiepositie. In de daaropvolgende paragrafen werkt de SER deze macro-diagnose uit naar arbeidsmarktimPLICaties en de direct geraakte sectoren.

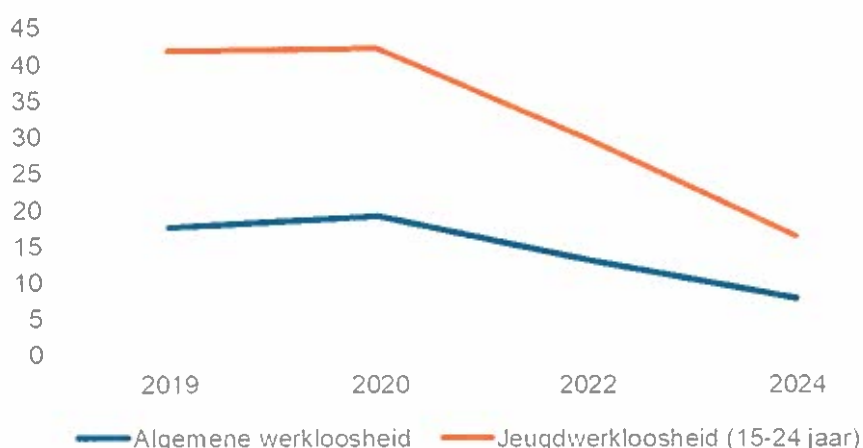
2.3. Arbeidsmarktontwikkelingen en segmentaties

Gelet op de hierboven gepresenteerde methodologie stelt de SER vast dat de Curaçaose arbeidsmarkt overwegend door hoge werkloosheid is gekenmerkt sinds 2010, met uitzondering van één jaar waarin het percentage onder de 10% uitkwam, hetgeen de structurele kwetsbaarheid van de werkgelegenheid illustreert. Vlak vóór de pandemie bedroeg de werkloosheid in 2019 circa 17,4 %, waarna de COVID-schok in 2020 tot ongeveer 19,1 % leidde; sindsdien zette een dalende trend door: 2022 registreerde 13,1 %, en volgens het meest recente *Labour Force Survey* van het CBS kwam 2024 uit op 7,8 %, het laagste niveau in decennia³⁹. Blijkens Figuur 3, waarin de algemene en jeugdwerkloosheid over 2019–2024 is samengevat, is de jeugdwerkloosheid in dezelfde periode consequent ongeveer tweemaal zo hoog geweest als de totale werkloosheid; de piek van bijna 42% in 2020 is weliswaar substantieel afgenomen tot 16,3% in 2024, maar blijft – ook in internationaal perspectief – hoog en duidt op hardnekkige fricties bij de transitie van school naar werk. De SER wijst erop dat deze aanhoudend hogere jeugdwerkloosheid strookt met signalen van mismatch tussen aangeboden vaardigheden en gevraagde kwalificaties, een relatief hoog aandeel vroegtijdige schoolverlaters en een latere

³⁹ 2019 ≈ 17,4 % en 2020 ≈ 19,1 % (CBCS, *Economic Bulletin* 2020/2021, arbeidsmarkt hoofdstuk); 2022 = 13,1 % (CBS, *Labour Force Survey* 2022, kernindicatoren); 2024 = 7,8 % (CBS, *Results Labour Force Survey* 2024).

arbeidsmarktintrede door doorstuderende jongeren, waardoor conjunctuurschokken jongeren relatief zwaar blijven treffen⁴⁰

Figuur 3 - Werkloosheid en Jeugdwerkloosheid Curaçao, 2019-2024



Bronnen: CBS/SER

De participatiegraad bevestigt de structurele problematiek aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt. De netto arbeidsparticipatie (werkzame bevolking als percentage van de 15+ bevolking) lag in de periode 2019–2024 gemiddeld in de bandbreedte 53–55%, terwijl de bruto arbeidsparticipatie (beroepsbevolking als percentage van de 15+ bevolking) net onder de 60% uitkwam, niveaus die naar internationale maatstaven - volgens de SER - laag zijn en duiden op onderbenutting van arbeidspotentieel. Dat beeld wordt versterkt door de stijging van het aantal economisch inactieven tussen 2022 en 2024 (tot circa 54.9 duizend personen), hetgeen – naar het oordeel van de SER – mogelijk samenhangt met ontmoediging en vergrijzing (groei van de 65+-groep). Daarnaast is, volgens beschikbare economische analyses en waarnemingen, de informele sector omvangrijk⁴¹; dit kan de officieel gemeten werkloosheid statistisch drukken, doch werkzaamheden buiten het formeel arbeidsrechtelijk en sociaal-zekerheidsrechtelijk kader worden gekenmerkt door rechts- en inkomensonzekerheid en het ontbreken van wettelijke beschermingsmechanismen. De informele economie kan derhalve niet worden aangemerkt als een toelaatbaar of wenselijk substituuut voor formele, in rechte beschermde arbeidsgroei.

De kwalitatieve segmentatie van de arbeidsmarkt laat zien dat de werkloosheid niet homogeen is verdeeld. Werkgevers rapporteren blijvende tekorten aan gekwalificeerd personeel, terwijl lager opgeleiden bovengemiddeld werkloos blijven; de resulterende skills mismatch wijst op een structurele component in de werkloosheid.

⁴⁰ Jeugdwerkloosheid 2019 ≈ 32,8 %; 2020 ≈ 42,2 % (CBCS/SER-samenvattingen); 2022 = 29,8 % en 2024 = 16,3 % (CBS, LFS 2022; Results LFS 2024).

⁴¹ Bron: Economisch Bureau Amsterdam. Sociale zekerheid Curaçao. Knelpunten, verbeteringen en implementatie. Deelrapport 1 - Huidige stelsel en knelpunten (2023) pag. 8.

De met het onderhavige initiatief voorgestelde aanpassing van de Arbeidsregeling 2000 is in dit opzicht specifiek relevant voor de sectoren luchtvaart, havens en scheepvaart. In deze sectoren zijn historisch onregelmatige werktijden, ploegdienst en nachtwerk gangbaar, met een grote concentratie van operationele functies (onder meer bagageafhandeling, terminal- en overslagwerk, nautische diensten, boord- en dekfuncties) die doorgaans fysiek veeleisend zijn, een hoge man/vrouw-disbalans kennen en relatief lagere opleidingsprofielen aantrekken. Omdat deze groepen – op grond van artikel 1, tweede lid, onderdelen e t/m i van de Arbeidsregeling 2000 – tot op heden buiten de algemene wettelijke normen voor arbeidstijd, rust en overwerk vielen, ontstond – zoals de SER reeds in het voorgaande hoofdstuk heeft opgemerkt – een duale arbeidsmarkt: werknemers in deze open-sectorberoepen ontvangen minder dwingendrechtelijke bescherming dan vergelijkbare werknemers elders in de economie. Dit juridische onderscheid heeft, in economische zin, niet alleen distributieve consequenties (lagere zekerheid en voorspelbaarheid van werktijd en beloning voor de betrokken werknemers), maar ook allocatieve effecten (selectie en zelfselectie richting sectoren met relatief gunstiger beschermingsniveau). Tegen die achtergrond is het – mede gelet op de in § 2.2 geschetste macro-herstelcontext – aannemelijk dat uniformering van de minimale arbeidsnormen de arbeidsaanbodbeslissingen en de kwaliteit van matching op de arbeidsmarkt ten goede zal komen, zonder dat dit – bij adequate implementatie en handhaving – de werkgelegenheidsherstellend per se hoeft te doorkruisen. De SER werkt deze bevindingen in de volgende paragraaf nader uit voor de drie direct geraakte sectoren, met aandacht voor operationele kenmerken, werkpatronen en de huidige organisatie van arbeid (inclusief cao-praktijk en roostermodellen), zodat de impactpaden van de voorgestelde wetwijziging op werkgelegenheid, productiviteit en kosten per sector inzichtelijk worden gemaakt.

2.4. Sectorale analyse: luchtvaart, haven en scheepvaart

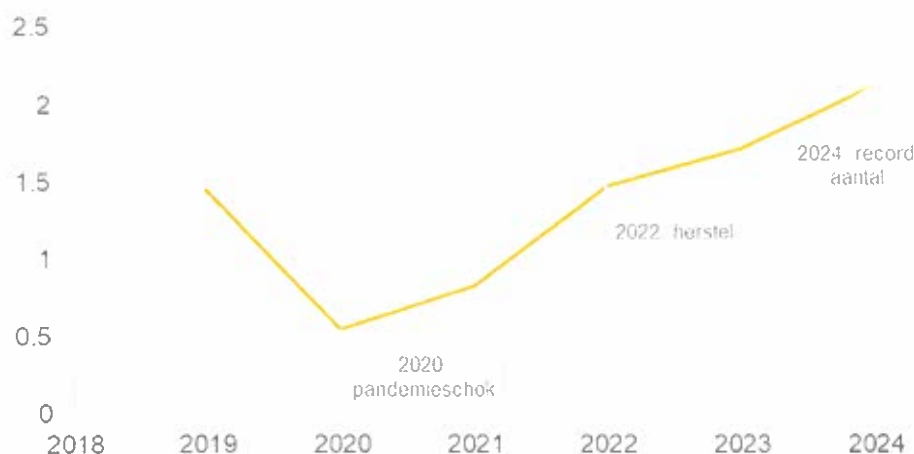
2.4.1. Luchtvaart

De luchtvaart omvat de exploitatie van Curaçao International Airport (Hato) door de eerdergenoemde Curaçao Airport Partners, CAP, de activiteiten van luchtvaartmaatschappijen en de aan hen gelieerde dienstverlening (grondafhandeling, catering, beveiliging, onderhoud). Vóór de pandemie gold de luchtvaart als dragende pijler van het verblijfstoerisme; in 2019 werden circa 1,45 miljoen passagiersbewegingen verwerkt, waarna 2020 door COVID-19 terugviel tot om en nabij 0,55 miljoen. Het herstel was vervolgens krachtig: 2022 bereikte opnieuw circa 1,47 miljoen, 2023 circa 1,71 miljoen, en 2024 sloot af met een record van 2.117.605 passagiersbewegingen, waarmee Hato voor het eerst de grens van twee miljoen overschreed⁴². Figuur 4 en de bijbehorende infographic visualiseren de passagierstrajecten 2019–2024; de versnelling in 2023–2024 correspondeert met route-uitbreidingen, hogere frequenties en de instroom van extra capaciteit. In arbeidsmarktzin betekent dit dat de vraag naar operationele functies (check-in, bagage- en cargo-handling, gate-coördinatie, beveiliging) opnieuw is toegenomen, terwijl ook de inzet van vliegend personeel is geïntensiveerd. De SER merkt daarbij op dat het merendeel van deze functies tot op heden niet onder de Arbeidsregeling 2000 valt, omdat artikel 1, tweede lid, voor de luchtvaart twee afzonderlijke uitsluitingen bevat: werkzaamheden *ten behoeve van* luchtvaartondernemingen bij aankomst/vertrek en arbeid *als bemanning* aan boord van een luchtvaartuig. Zoals reeds in het voorgaande hoofdstuk is opgemerkt, beoogt de onderhavige voorgestelde wetwijziging de bestaande uitzonderingen te schrappen en aldus te waarborgen dat het luchtvaartpersoneel – behoudens de in het nieuwe artikel 1, derde lid, opgenomen afbakeningen ten aanzien van grensoverschrijdende

⁴² CAP, *CUR Airport closes 2024 with a record-breaking 2,117,605 passengers* (persbericht, januari 2025); CAP, *Q1-2024 traffic update* (passagiers 494.378; +36 % j/j). Historische 2019–2023 totalen zijn publiek gerapporteerd; 2019 en 2020 hier als circa-waarden (met CAP/Wiki-kruisverwijzing) gebruikt in afwachting van consolidatie door CBS.

of buitenlandse situaties – onder de algemene arbeidsduur- en rusttijdennormen komt te vallen. Voor vliegend personeel blijft de sectorspecifieke Beschikking werk- en rusttijden luchtvaartpersoneel 1995 onverkort van kracht; de initiatiefnemers verankeren dit door toevoeging van een nieuw artikel 2, vierde lid, in de Arbeidsregeling 2000 zodat veiligheidsdiensttijdenregimes voor cockpit en cabine behouden blijven en, waar nodig, complementair zijn aan de algemene arbeidsnormen. Economisch bezien zal de sector roosters en bezetting moeten normaliseren naar de beoogde wettelijke maxima (bijvoorbeeld beperkingen aan aaneengesloten arbeid, verplichte pauzes, compensatie van overuren), waarbij in de huidige *boom*fase de draagkracht aanwezig lijkt om de noodzakelijke aanpassingskosten (overwerktoeslag, extra shifts) te absorberen. Juridisch reduceert de wijziging het rechtsongelijkheidsrisico en sluit zij aan bij internationale arbeids- en veiligheidsnormen; praktisch draagt zij bij aan veiligheid en continuïteit door vermoeidheidsrisico's te beperken.

Figuur 4 - Passagiersbeweging Curaçao Airport (in miljoenen), 2019-2024



Bron: Curaçao Airport Partners (CAP; 2024)

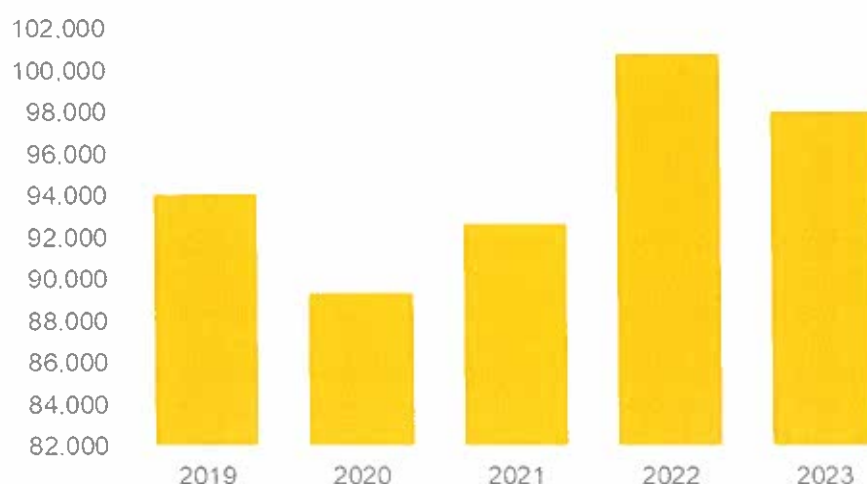
2.4.2. Havenbedrijf en havensector

De havensector omvat stuwadoors- en overslagactiviteiten (containerterminal, stukgoed), nautische diensten (loodsen, sleepboten) en havenbeheer (CPA). De bedrijvigheid vertoonde in 2019–2024 duidelijke cycli: de sluiting van de raffinaderij temperde de tonnage, terwijl COVID de cruise- en aanloopvolumes in 2020–2021 sterk drukte. Nadien trad herstel in. Volgens CPA-gegevens lag de goederenoverslag rond 826 duizend ton in 2019, daalde richting 777 duizend ton in 2020, en herstelde naar bijna 906 duizend ton in 2022; 2023 bleef met iets meer dan 895 duizend ton hoog. De containeroverslag (TEU) bewoog mee: circa 94 duizend in 2019, 89.305 in 2020, 100.835 in 2022 en 98.051 in 2023; Figuur 5 toont de TEU-reeks 2019–2023 en bevestigt het herstel in 2021–2022, dat de snelle veerkracht van de logistieke keten benadrukt in een periode waarin de

importafhankelijkheid van het eiland hoog bleef en de containerterminal efficiënt kon opschalen naar normaliserende vraag.⁴³

Parallel aan de ontwikkeling van de containeroverslag hernam ook het cruisetoerisme zijn positie als belangrijke pijler van het havenbedrijf. Na het pre-pandemische hoogtepunt van ruim 800.000 cruise-passagiers in 2019, volgde in 2020–2021 een bijna volledige stilval van de sector. Vanaf 2022 zette echter een robuust herstel in, leidend tot circa 710.000 cruise-passagiers in 2023 en 834.922 in 2024, het oude niveau heeft bereikt. De gegevens, gevisualiseerd in figuur 6, tonen daarmee een cyclisch maar structureel herstel dat aansluit bij de algemene expansiefase in het toerisme en de logistiek in de periode na COVID-19.⁴⁴ Jaarlijks doen ongeveer 2.150 zeeschepen de Curaçaose havens aan, waarmee de logistieke keten structureel intensief wordt benut⁴⁵.

Figuur 5 – Containeroverslag (TEU), 2019–2023



Bron: Curaçao Ports Authority (CPA)

⁴³ CPA/CurPorts, *Facts & Figures* (laatst bijgewerkt 2024/2025): tonnage en TEU-reeksen (2019–2023); Figuur 5 is op basis van deze officiële reeks geconstrueerd.

⁴⁴ CPA/CurPorts, *Cruise calls & passengers* (2023 realisatie ~710 k; 2024 verwachting ~800 k)

⁴⁵ IPCSA, *Curacao Ports Authority profile* (jaarlijkse scheepsaanlopen ~2.150); zie ook CurPorts jaaroverzichten.

Figuur 6 - Cruise-passagiers Curaçao, 2019-2024



Bron: Curaçao Ports Authority (CPA)

In de hierboven geschetste context is de arbeidsrechtelijke positie van havenwerkers relevante beleidsproblematiek. De Stuwadoorslandsverordening 1946 functioneerde decennialang als *lex specialis*, waardoor havenarbeiders via de Havencentrale werden toegewezen en buiten de dwingendrechtelijke normen van de Arbeidsregeling 2000 vielen. Tevens werden werkzaamheden die direct verband hielden met de aankomst en het vertrek van schepen expliciet van de regeling uitgesloten (art. 1, tweede lid, oud), waardoor een juridisch gefragmenteerd stelsel ontstond.

Het onderhavige initiatiefwetsvoorstel dat deze uitzonderingen opheft, brengt de havenarbeid — van stuwadoor tot nautisch dienstverlener — binnen het uniforme kader van de Arbeidsregeling 2000. Economisch betekent dit dat werkgevers ploegendiensten en roosters moeten afstemmen op de wettelijke maxima, inclusief correcte compensatie van overuren. De SER acht dit uitvoerbaar en acht niet aannemelijk dat dit tot disproportionele tariefstijgingen leidt, omdat het merendeel van de werknemers georganiseerd is, het aandeel loonkosten in haventarieven relatief begrensd is en betere rust- en inzetpatronen juist bijdragen aan productiviteit, veiligheid en personeelsretentie. Parallel verdient het aanbeveling om het havenregime, met name de Stuwadoorslandsverordening 1946, te actualiseren om institutionele fricties en overlap met de Arbeidsregeling 2000 te voorkomen, zodat het handhavingskader helder en coherent blijft.

2.4.3. Scheepvaart en zeevarenden

De scheepvaartsubsector in engere zin omvat zowel de zeevarenden (bemanningsleden) als de activiteiten van rederijen die onder Curaçaose vlag opereren. Curaçao beschikt sinds 2010 over een eigen internationaal scheepsregister, maar de binnenlandse zeevarendenbasis is uiterst beperkt. Recente inventarisaties tonen dat in 2023 slechts elf Curaçaose zeevarenden stonden geregistreerd, hetgeen bevestigt dat het merendeel van de bemanning aan boord van Curaçaose schepen afkomstig is uit derde landen en werkzaamheden verricht onder

internationale contracten en buitenlandse arbeidsjurisdictie.⁴⁶ Dit impliceert dat de directe werkgelegenheidsimpact van het initiatiefontwerp gering is, maar dat de juridische moderniseringswaarde ervan aanzienlijk blijft, nu het een structurele lacune in nationale arbeidswetgeving opheft.

De uitzonderingsbepalingen in artikel 1, tweede lid, van de Arbeidsregeling 2000 brachten mee dat arbeid aan boord van schepen volledig buiten het dwingendrechtelijke kader van arbeidstijd, rusttijden en overwerkvergoeding viel.⁴⁷ Tot op heden werd bescherming uitsluitend indirect geboden door het Wetboek van Koophandel, dat in artikel 519 beperkte normen vaststelt voor arbeid aan boord en in artikel 520 slechts summiere overwerkvergoeding voorschrijft voor schepelingen, zonder werking voor officieren of kapiteins.⁴⁸ De juridische ondergrens werd feitelijk bepaald door de internationale maritieme normen, in het bijzonder het Maritime Labour Convention 2006, dat minimeisen stelt voor arbeid en rust: maximaal 14 uur werk per 24 uur, maximaal 72 uur per 7 dagen en minimaal 10 uur rust per 24 uur.⁴⁹ De MLC regelt evenwel niet de looncomponent (zoals overwerkvergoeding), waardoor nationale wetgeving noodzakelijk blijft om een volledig beschermingskader te creëren.⁵⁰ In dat licht vormt het initiatiefwetsvoorstel dat zeevarenden — voor zover territoriaal onder de rechtsmacht van Curaçao gebracht — voortaan onder het algemene regime van de Arbeidsregeling 2000 vallen, een juridisch noodzakelijke aanvulling. De wettelijke 40-urige werkweek met mogelijkheid van ontheffing tot 60 uur voldoet ruimschoots aan de internationale minimumnormen en bevordert een hoger beschermingsniveau dan het MLC-minimum. Daarnaast introduceert het initiatiefontwerp voor het eerst een recht op overwerktoeslag voor bemanningsleden, een element dat in de MLC bewust aan nationale invulling is overgelaten.

Om extraterritoriale werking te voorkomen, bepaalt het nieuwe artikel 1, derde lid, van de Arbeidsregeling 2000 dat Curaçaose arbeidsnormen niet van toepassing zijn op arbeid aan boord van schepen die *niet* gerechtigd zijn de Curaçaose vlag te voeren. Deze jurisdictie-afbakening is volledig in overeenstemming met het generieke beginsel van het vlaggenstaatschap in het zeerecht, zoals verankerd in artikel 94 van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (UNCLOS).⁵¹ De bepaling creëert helderheid in de verhouding tussen nationale arbeidswetgeving en internationale maritieme verplichtingen en sluit institutionele overlappingen uit tussen Arbeidsinspectie en Maritieme Autoriteit Curaçao.

Een belangrijk gevolg van de voorgestelde wetswijziging is volgens de SER dat walgebonden maritieme functies (waaronder agenturen, cargadoors, scheepsbevoorraders, documenten-officers en logistiek-coördinatoren) voortaan ondubbelzinnig onder de Arbeidsregeling 2000 vallen. In het nog geldende regime worden deze functies uitgesloten als werkzaamheden "ten behoeve van scheepvaartondernemingen [...] verband houdende met aankomst/vertrek van schepen".⁵² Deze uitsluiting leidde tot een structureel verschil in bescherming tussen wal- en boordgebonden arbeid binnen dezelfde maritieme waardeketen. Het opheffen van dit onderscheid bevordert het constitutionele gelijkheidsbeginsel (art. 3 Staatsregeling) en versterkt de coherentie van het arbeidsrechtelijk systeem.

⁴⁶ Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR), *Jaaroverzicht Zeevarenden* (2023) 14–15.

⁴⁷ Arbeidsregeling 2000, art 1 lid 2.

⁴⁸ Wetboek van Koophandel, art 519–520.

⁴⁹ Maritime Labour Convention (MLC) 2006, Standard A2.3 ('Hours of Work and Rest').

⁵⁰ ILO, *Guidelines for Flag State Inspections under the MLC* (2014) 55–57.

⁵¹ United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) 1982, art 94.

⁵² Arbeidsregeling 2000, art 1, tweede lid, sub g

2.4.4. Empirische en economische onderbouwing

Zoals de Raad heeft opgemerkt, is de scheepvaartsubsector op Curaçao kleinschalig in termen van directe werkgelegenheid, maar vervult een strategische rol binnen de logistieke keten. Volgens van januari 2023 daterende gegevens van de Koninklijke Vereniging Nederlandse Rederijen (KVRN) staan er 54 schepen in het Curaçaose register. Deze bestaan voor het grootste gedeelte uit sleepboten (10), koelschepen (9), half-afzinkbare zwareladerschepen (8), visserij-gerelateerde schepen (8), voor de olie-industrie gebruikte FPSO- of FSO-schepen (7) en utility vessels.⁵³ Volgens recente ramingen (2024) telt het Curaçaose scheepsregister circa 54 schepen, bestaande uit offshore-support, sleepdiensten, kleine vrachtschepen en gespecialiseerde hulpmiddelen.⁵⁴ De subsector genereert naar schatting Cg (XCG) 7,6 miljoen (0,13% BBP) aan directe toegevoegde waarde en circa 65 banen.⁵⁵ Dit bevestigt dat de macro-impact van de voorgestelde wetswijziging beperkt zal zijn. Tegelijkertijd voorkomt de integratie van zeevarenden in de Arbeidsregeling 2000 het ontstaan van een *regulatoir vacuüm* bij eventuele toekomstige groei in de maritieme industrie, met name indien Curaçao zou investeren in maritiem onderwijs of nieuwe rederijactiviteiten aantrekt. Walgebonden maritieme functies vertegenwoordigen een grotere lokale component van deze subsector. In 2023 waren er, voor zover de SER dat heeft kunnen nagaan, enkele tientallen werknemers actief in cargadoorsbedrijven, scheepsagenturen en nacontrole-functies; deze werknemers zullen door de voorgestelde wetswijziging, naar verwachting, profiteren van verhoogde rechtszekerheid, voorspelbare werktijden en verplichte overwerkvergoedingen. De SER acht de financiële impact op deze bedrijven gering, mede omdat het aandeel loonkosten beperkt is vergeleken met kosten voor bunkering, scheepsafhandeling en certificering. In internationaal perspectief ligt de Curaçaose sector in lijn met Caribische staten als Barbados en Trinidad & Tobago, waar walgebonden maritieme functies reeds langer volledig onder nationale arbeidswetgeving vallen.⁵⁶

Tabel 2 - Groei maritieme activiteiten in het Caribisch gebied (index 2018 = 100)

Jaar	Cargo throughput	Transshipment	Walgebonden maritieme werkgelegenheid
2018	100	100	100
2020	88	74	95
2022	109	121	106
2024	115	132	112

Bron: Caribbean Maritime Institute 2024; UNCTAD Maritime Review 2024.

Tabel 2 toont een scherpe pandemie-dip in 2020 — de cargo-throughput⁵⁷ daalt naar circa 92% van het referentiejaar 2018 — waarna in 2021–2023 een stevig herstel volgt. De transshipment-volumes⁵⁸ presteren sterker, wat aangeeft dat de regio vooral profiteert van het intermodale trans-atlantic corridor-verkeer (via

⁵³ Economisch Bureau Amsterdam, *Economische Impact van het Curaçaose Scheepsregister* (2024) pag. 9

⁵⁴ NV Maritime Registry Curaçao, *Annual Report* (2024) 6–8

⁵⁵ Economisch Bureau Amsterdam, *Economische Impact van het Curaçaose Scheepsregister* (2024) pag. 4.

⁵⁶ Caribbean Maritime University, *Caribbean Maritime Labour Report* (2024) 33–36.

⁵⁷ *Cargo-throughput index*: totale goederenoverslag in de Caribische havens (containers, stukgoed).

⁵⁸ *Transshipment-volume index*: deel van de throughput dat is door- of overslag.

Panama, Freeport, Kingston). De walgebonden werkgelegenheid⁵⁹ herstelt eveneens, maar met een meer geleidelijke stijging (van index 100 in 2018 naar ~112 in 2024), wat de eerder gesignaleerde beperkte schaal van die functies bevestigt. Voor Curaçao betekent dit dat hoewel de lokale maritieme arbeidsbasis klein is, de regio in herstel en groei verkeert, wat de beleidslogica van uniformering van arbeidsbescherming in de sector versterkt — de infrastructuur en waardeketen worden weer geheel benut, waardoor het geen vertraagde reactie betreft.

De hierboven gepresenteerde gegevens tonen aan dat de regionale maritieme waardeketen herstellende en groeiende is, met een duidelijke verschuiving richting walgebonden arbeidsfuncties (logistiek, digitale afhandeling, regulatory compliance). Dit versterkt de beleidsmatige rationaliteit van de wetswijziging. De nationale arbeidsnormering richt zich precies op het segment van de maritieme arbeidsmarkt dat het meeste groeipotentieel heeft.

2.4.5. Sectoroverstijgende beschouwing en implicaties

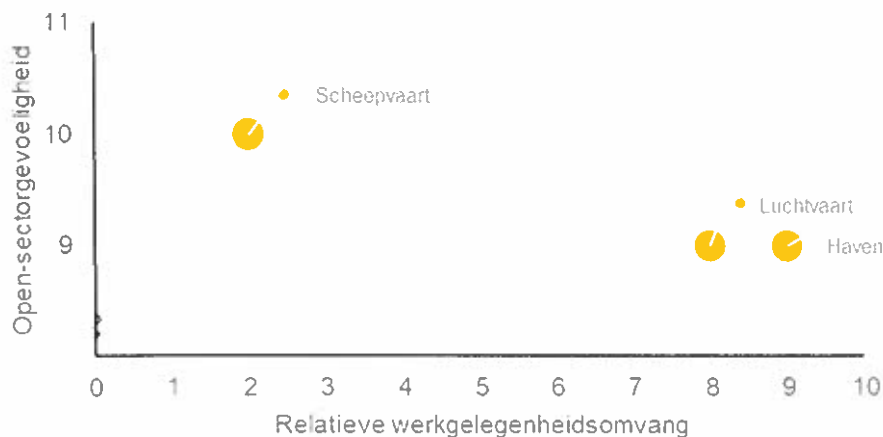
In samenhang bezien vertegenwoordigen de luchtvaart-, haven- en scheepvaartsector op Curaçao enkele duizenden arbeidsplaatsen⁶⁰, waarbij de zwaartepunten in de luchtvaart- en havenarbeid liggen en de zeevarenden slechts een beperkte niche vormen. Deze drie sectoren fungeren echter tot dusver onder een gedeeld uitzonderingsregime in de Arbeidsregeling 2000, waardoor juist in de meest open en conjunctuurgevoelige onderdelen van de economie een lager niveau van dwingendrechtelijke arbeidsbescherming geldt dan in overwegend binnenlands georiënteerde sectoren. Met de voorgestelde opheffing van de uitzonderingen in artikel 1, tweede lid, en de invoering van een uniform minimumbeschermingsniveau wordt deze asymmetrie opgeheven en wordt de interne samenhang van het arbeidsbeschermingsstelsel hersteld. Daarmee ontstaat voor alle werknemers in deze strategische open sectoren dezelfde basis aan rechten op arbeidstijdbegrenzing, rusttijden en vergoeding van overwerk, ongeacht of zij werkzaam zijn op het vliegveld, in de haven of aan boord van een Curaçaos schip. Deze gelijkschakeling is juridisch een direct gevolg van de door de wetgever in hoofdstuk 1 gekozen koers om de Arbeidsregeling opnieuw te positioneren als algemene, sectoroverstijgende minimumnorm voor arbeidsduur en rust in het civiele arbeidsrecht.

De timing van deze hervorming acht de SER, in sociaaleconomische zin, niet ongunstig. Zoals in hoofdstuk 2 is vastgesteld, bevinden de luchtvaart- en havensector zich in de jaren 2023–2024 in een duidelijke expansiefase na de zware terugslag van de COVID-19-pandemie; het passagiersvolume op Hato is naar recordniveaus gestegen en de containeroverslag ligt op of boven het pre-pandemische niveau. Dit betekent dat de betrokken sectoren in een periode van hernieuwde omzetgroei en capaciteitsuitbreiding geconfronteerd worden met de transitie naar hogere loonkosten en striktere arbeidsnormen, waardoor het absorberend vermogen voor transitiekosten groter is dan het geval zou zijn in een neergaande conjunctuur. De figuur hieronder ordent de drie sectoren langs de assen werkgelegenheidsomvang en open-sectorgevoeligheid en maakt zichtbaar dat juist de grootste werkgelegenheidsclusters (luchtvaart- en havenarbeid) in de top van de open-sectorblootstelling staan, wat de noodzaak benadrukt van een coherent en gelijkloeiend arbeidsbeschermingsregime.

⁵⁹ Walgebonden maritieme werkgelegenheid index: lokale arbeidsplaatsen in scheepsagenturen, cargadoors, logistiek, voorraad.

⁶⁰ Volgens de meest recente schattingen van het CBS (2020) werken circa 2.200 personen in de bedrijfstak 'Vervoer en opslag', waaronder personenvervoer over land (bus- en taxivervoer), goederenvervoer over land, vervoer over water, luchtvaart en opslag- en dienstverlenende activiteiten voor vervoer. De luchtvaart-, haven- en scheepvaartactiviteiten vormen hierbij slechts een deelverzameling van deze bredere categorie.

Figuur 7 - Conceptuele positionering van drie open-sectorclusters



Bron: SER

Figuur 7 brengt op conceptuele wijze de onderlinge positionering van drie strategische open-sectorclusters — luchtvaart, haven en scheepvaartbemanning — in kaart door hun relatieve werkgelegenheidsomvang te koppelen aan hun gevoeligheid voor externe economische schokken. De horizontale as rangschikt de sectoren op basis van hun bijdrage aan de formele arbeidsmarkt, terwijl de verticale as de mate weergeeft waarin deze sectoren afhankelijk zijn van internationale vraag, vervoersstromen en toeristische of handel-gerelateerde conjunctuurpatronen.

Uit de figuur blijkt dat de luchtvaart en de havensector, ondanks verschillen in operationele dynamiek, beide een aanzienlijk deel van de totale sectorale werkgelegenheid vertegenwoordigen en zich gelijktijdig in het hoogste segment van open-sectorgevoeligheid bevinden. Deze combinatie van omvang en blootstelling maakt dat werknemers in deze sectoren structureel kwetsbaar zijn voor internationale schokken, zoals pandemieën, geopolitieke verstoringen of fluctuaties in toerisme en handelsvolumes. De in hoofdstuk 2 geanalyseerde volumereeksen bevestigen dit; zowel het luchtverkeer als de containeroverslag kennen scherpe conjunctuurschommelingen, maar bevinden zich sinds 2023 in een herstellende en expansieve fase.

De scheepvaartbemanning neemt in absolute aantallen een veel kleinere positie in, maar staat in open-sectorgevoeligheid juist in het hoogste segment. Dit vloeit rechtstreeks voort uit het internationaalrechtelijke kader van de maritieme sector, waarin zeevarenden onderworpen zijn aan de bepalingen van het Maritiem Arbeidsverdrag 2006 (MLC 2006), dat minimumnormen stelt voor arbeid- en rusttijden. De voorgestelde wetshervorming brengt de nationale Arbeidsregeling 2000 in overeenstemming met deze internationale verplichtingen en dicht een lacune die voortkomt uit artikel 1, tweede lid, van de Arbeidsregeling 2000, waarin boordgebonden arbeid is uitgezonderd.

Deze sectoroverschrijdende ordening toont dat de voorgestelde wetswijziging niet louter een technische correctie is, maar een structurele harmonisatie van arbeidsbescherming in de drie sectoren die gezamenlijk de kern vormen van Curaçao's open economie. Het wegvallen van de uitzonderingen garandeert dat de minimale arbeidsnormen van arbeidstijd, rusttijd en looncompensatie voortaan uniform, consistent en juridisch afdwingbaar worden toegepast op de sectoren die tegelijkertijd de meeste externe schokken absorberen én de grootste risico's voor veiligheid, vermoeidheidsmanagement en arbeidsgezondheid in zich dragen. Dit sluit aan

bij het gelijkheidsbeginsel van artikel 3 van de Staatsregeling van Curaçao, bij de ILO-kernbeginselen inzake non-discriminatie en bij het MLC 2006 als internationaal referentiekader.

De figuur maakt zo zichtbaar dat de twee sectoren met grote clusters in termen van werkgelegenheid — luchtvaart en haven — sectoren zijn met hoge open-sectorblootstelling. In deze combinatie schuilt de belangrijkste beleidsmatige implicatie; het herstellen van uniforme arbeidsbescherming in deze strategische sectoren is zowel juridisch noodzakelijk als economisch verantwoord, juist omdat de huidige expansiefase de absorptiecapaciteit vergroot en omdat structurele productiviteitsverhoging de enige duurzame route vormt voor behoud van concurrentiekracht. Figuur 7 onderstreept daarmee de kernconclusie van deze subparagraaf. Harmonisatie van arbeidsbescherming in de open sectoren creëert een robuuster, coherenter en internationaal conforme reguleringsbasis voor de strategische infrastructuur van de economie van Curaçao.

Tegen deze achtergrond zal in het volgende hoofdstuk systematisch worden beoordeeld in hoeverre, binnen de bredere dynamiek van herstel en volumegroei waarin de luchtvaart-, haven- en scheepvaartsector zich thans bevinden, invloed kan worden verwacht op de ontwikkeling van loonkosten en administratieve lasten als gevolg van de voorgestelde uniformering van arbeidsnormen. Daarbij wordt nagegaan in welke mate deze transitie, gegeven de huidige conjuncturele expansiefase, mogelijk de doorwerking van de hervorming mede bepalen. Op die wijze wordt een integraal economisch perspectief verkregen dat de sectoroverstijgende duiding in deze paragraaf verdiept en contextualiseert binnen het bredere sociaaleconomische analysekader van het onderhavige advies.

3. Loonkosteneffecten, administratieve lasten en internationale concurrentiepositie

3.1. Methodologie en aannames

In dit hoofdstuk hanteert de SER een geïntegreerd analytisch kader waarin een juridische toetsing van het initiatiefontwerp wordt verbonden met een kwantitatieve beoordeling van de te verwachten loonkosten, administratieve lasten en implicaties voor de internationale concurrentiepositie. Uitgangspunt is een contra feitelijke scenariovergelijking tussen, enerzijds, de bestaande situatie waarin de Arbeidsregeling 2000 niet van toepassing is op arbeid in de luchtvaart-, scheepvaart- en havensector, en, anderzijds, de beoogde situatie na inwerkingtreding van het initiatiefontwerp, waarin deze sectoren volledig onder de personele en materiële werkingssfeer van de regeling vallen. In lijn met de methodologische verantwoording in §2.1 worden voor de kwantitatieve component enkel gegevens gebruikt die op transparante wijze herleidbaar zijn, met een cut-off rond 2024/2025; hierbij is geput uit eigen interne rapportages van de SER, officiële statistieken van het CBS en de CBCS, evenals uit relevante publicaties van internationale organisaties als de ILO en UNCTAD.

Voor de raming van de directe loonkosteneffecten wordt een scenario-analyse toegepast waarbij, voor elk van de drie sectoren, aannames worden geformuleerd over de gemiddelde contractuele werkweek, de feitelijke overwerklast, het aandeel nacht- en weekendwerk en de frequentie van arbeid op officiële feestdagen. Omdat gedetailleerde en recente bedrijfsdata over feitelijk betaalde overwerktoeslagen in de betrokken sectoren ontbreken, is uit voorzichtigheid verondersteld dat werkgevers op grond van het huidige uitzonderingsregime geen wettelijke verplichting tot betaling van overwerk- en feestdagtoeslagen kennen en dat eventuele toeslagbetalingen volledig voortvloeien uit individuele arbeidsovereenkomsten of cao's. Deze aanname sluit aan bij signalen van sociale partners, met name vakbonden in de haven en luchtvaart, die structureel melding maken van overuren en nachtarbeid zonder uniforme toeslagstructuur.⁶¹

Bij de beoordeling van de internationale concurrentiepositie wordt gebruikgemaakt van benchmarking ten opzichte van een aantal zorgvuldig geselecteerde referentielanden in de Caribische regio, waaronder Aruba, Sint Maarten, Barbados en Trinidad & Tobago. Voor deze jurisdicties is nagegaan welke wettelijke maxima voor arbeidstijd gelden, welke overwerk- en feestdagtoeslagen voorgeschreven zijn en welk niveau van arbeidsproductiviteit (bijvoorbeeld in termen van containeroverslag per kraan per uur) wordt gerealiseerd. Deze benchmarking is gebaseerd op publiek beschikbare wet- en regelgeving, aanvullende beleidsdocumenten en sectorstudies, alsmede op secundaire bronnen waarin deze gegevens zijn samengebracht. Het analytisch uitgangspunt is dat de relatieve concurrentiepositie niet uitsluitend door nominale loonkosten wordt bepaald, maar door de verhouding tussen loonkosten en productiviteit, oftewel de kosten per eenheid output.

Ten slotte worden de resultaten van de scenario- en benchmarkanalyse voortdurend gespiegeld aan de normatieve doelstellingen die in hoofdstuk 1 en 2 zijn gedefinieerd, te weten het herstel van rechtsgelijkheid, de uitvoering van internationale arbeidsverplichtingen en de bevordering van fatsoenlijk werk. Deze doelstellingen vormen het beoordelingskader waartegen de economische consequenties worden afgewogen. De uitkomst is

⁶¹ Dick Drayer, "Vakbonden willen gelijke rechten voor haven- en luchthavenpersoneel" *Curacao.nu* (4 mei 2025) <https://www.curacao.nu/nieuws/economie/52921/vakbonden-willen-gelijke-rechten-voor-haven-en-luchthavensector>; zie ook: "Vakbonden dienen wetsvoorstel in voor gelijke arbeidsvoorwaarden in haven- en luchthavensector" *Paradise FM* (2 mei 2025) <https://paradisefm.cw/vakbonden-dienen-wetsvoorstel-in-voor-gelijke-arbeidsvoorwaarden-in-haven-en-luchthavensector> en "Arbeidsduur, pauze, rusttijden en overwerk" *SOAW (Arbeidswetgeving-folder)* (zonder datum) https://soaw.info/arbeidswetgeving/folder17_ned.htm.

een juridisch-economische synthese waarin de vraag centraal staat of de voorgestelde aanpassingen, gelet op de beoogde rechtsbeschermingsdoelen, als proportioneel en verdedigbaar kunnen worden aangemerkt.

3.2. Directe loonkosteneffecten per sector (luchtvaart, haven, scheepvaart)

In de luchtvaartsector is de gerede verwachting dat de voorgestelde wetswijziging ertoe zal leiden dat de bestaande uitzonderingspositie voor personeel dat werkzaamheden verricht ten behoeve van luchtvaartondernemingen bij aankomst en vertrek van luchtvaartuigen komt te vervallen, zodat op deze werknemers voortaan de algemene bepalingen van de Arbeidsregeling 2000 inzake arbeidstijd, rusttijd en overwerkvergoeding van toepassing zijn.⁶² Onder het huidige regime kunnen werkgevers in deze sector overuren, nacht- en feestdagendiensten laten verrichten zonder dat een wettelijke verplichting bestaat tot betaling van een verhoogd tarief; eventuele toeslagen berusten dan uitsluitend op contractuele afspraken of cao's. Na inwerkingtreding van het initiatiefontwerp zullen luchtvaartwerkgevers — waaronder luchtvaartmaatschappijen, afhandelingsbedrijven en aanverwante dienstverleners op Hato — gehouden zijn om voor overwerk ten minste 150% van het reguliere uurloon te betalen en voor arbeid op zondagen en officiële feestdagen 200% van het uurloon.⁶³ Dit impliceert dat een grondmedewerker die bijvoorbeeld acht uur overwerk per week verricht, in plaats van acht reguliere uren voortaan twaalf 'loon-equivalente' uren aan kosten genereert ($8 \times 150\%$), hetgeen neerkomt op een loonkostenstijging van circa 12% ten opzichte van een situatie van normale contractuele arbeidsduur. Ten overvloede wil de SER benadrukken dat deze 12% een illustratieve inschatting en géén representatief gemiddelde voor de sector is. De werkelijke impact is afhankelijk van het daadwerkelijke overurenvolume in de luchtvaart-afhandelingspraktijk op Curaçao." Bij arbeid op feestdagen zal een vergelijkbare verschuiving optreden: acht uur arbeid op Koningsdag of een andere erkende feestdag vertegenwoordigen voortaan een loonkostenpost van zestien uur. Naast deze directe toeslageffecten dienen werkgevers rekening te houden met de maximale arbeidstijdvoorschriften van de Arbeidsregeling 2000, die in beginsel uitgaan van een gemiddelde werkweek van 40 uur (of 45 uur bij ploegenarbeid) en een absoluut maximum van 55 uur per week inclusief overwerk, gemeten over een bepaalde referteperiode.⁶⁴ Dit betekent dat structurele inzet van personeel boven deze grenzen niet langer toelaatbaar is, zodat piekuren in principe moeten worden opgevangen door extra bezetting in plaats van verder uittrekken van bestaande diensten. Voor vliegend personeel blijft de sectorspecifieke Beschikking werk- en rusttijden luchtvaartpersoneel 1995 van kracht als *lex specialis* wat betreft rusttijden ter waarborging van vliegveiligheid, maar ook deze categorie valt voortaan onder de algemene arbeidsduur- en overwerkbepalingen van de Arbeidsregeling.⁶⁵ In termen van loonkosten impliceert dit dat lokale bemanningen bij lange of onregelmatige diensten een dwingendrechtelijk recht op overwerktoeslag krijgen, waar dit tot nu toe contractueel kon worden gemarginaliseerd. De SER concludeert dat de loonsom in de luchtvaartsector, afhankelijk van het aandeel overwerk-, nacht- en feestdaguren in de totale inzet, substantieel kan toenemen en dat een deel van de tot dusverre genoten kostenbesparing — door overuren tegen enkelvoudig tarief te vergoeden — structureel wegvalt (zie tabel 3).

⁶² Arbeidsregeling 2000, art. 1, tweede lid, onderdelen e en f.

⁶³ Idem, art. 15.

⁶⁴ Idem, art 3 jo art 5.

⁶⁵ Ministeriële Beschikking met Algemene Werking van 25 juli 1995, houdende regels inzake de werk- en rusttijden van personeel, dienstdoende in luchtvaartuigen (Beschikking werk- en rusttijden luchtvaartpersoneel).

Tabel 3 - Scenario-analyse loonkostenstijging luchtvaartsector na wetswijziging
(indicatieve cijfers ter illustratie)

Component	Huidige situatie	Toekomstige situatie (na wetswijziging)	Indicatieve stijging
Basisalaris beschikbaar per uur	100%	100%	-
Overwerktoeslag	0% extra	50% (dus 150% van uurloon)	≈ 100% per 8 uur/werkweek
Feestdagtoeslag	0% extra	100% (dus 200% van uurloon)	≈ 12% per 8 uur/werkweek
Max. werkuren per week (incl. overwerk)	Praktijk vaak > 55 uur	Maximaal 55 uur	Behoeftte aan extra informatie

In de havensector vallen stuwadoors- en overslagbedrijven, nautische diensten en andere havenlogistieke ondernemingen onder een vergelijkbare transitie. Havenarbeiders draaien in de huidige praktijk lange diensten, vaak in de nacht en in weekenden, zonder dat de wet hen een recht op verhoogde beloning biedt. De doorvoering van de Arbeidsregeling 2000 in deze sector betekent dat iedere extra arbeidsuur boven de reguliere werkweek minimaal 50% hoger moet worden beloond, en dat arbeid op feestdagen moet worden vergoed tegen dubbelloon.⁶⁶ Dit raakt met name functies waarin piekbelasting samenvalt met aankomst van schepen, zoals kraanmachinisten, sjorders en medewerkers van de containerterminal. Waar een stuwadoor voorheen twaalf uur werken op een nationale feestdag tegen twaalf uurloon kon worden ingezet, zal voortaan voor diezelfde inzet een kostenpost van vierentwintig uur ontstaan. De in hoofdstuk 2 beschreven lage overslagproductiviteit van de Curaçaose haven — mede het gevolg van verouderde faciliteiten en suboptimale planning — heeft tot gevolg dat bedrijven nu vaak aangewezen zijn op overwerk om schepen tijdig te kunnen afhandelen.⁶⁷ Een verhoogde prijs van overwerk maakt dit model aanzienlijk duurder en dwingt tot herstructurering van roosters, extra personeelsinzet of investeringen in efficiency verhogende maatregelen.

Daarbij komt dat de Arbeidsregeling de duur van diensten begrenst: een maximum van 11 uur per dienst en een gemiddelde van 45 uur per week bij ploegenarbeid vergen dat werkgevers piekbelasting over meerdere ploegen verdelen in plaats van één ploeg te overbelasten.⁶⁸ Dit impliceert extra loonkosten in de vorm van nieuwe arbeidsplaatsen of hogere formatie, dan wel een verlies van de eerder behaalde pseudo-besparingen via extreem lange diensten. De SER stelt vast dat de lonen per effectief gewerkt uur met name tijdens nachten, weekenden en feestdagen zullen stijgen en dat dit vooral bedrijven raakt die sterk leunen op dergelijke uren. Tegelijkertijd ziet de Raad een duidelijke prikkel tot professionalisering: waar extra uren vroeger relatief goedkoop waren, worden zij nu duurder, hetgeen de economische ratio versterkt om productiviteit en planning te verbeteren. De door vakbonden gesignaleerde situatie waarin havenarbeiders langdurige diensten draaien zonder passende compensatie, mede doordat periodieke CAO-onderhandelingen niet leiden tot structurele afspraken die deze werkomstandigheden verbeteren, wordt door de wetswijziging vanuit arbeidsrechtelijk perspectief gecorrigeerd, zij het tegen de prijs van hogere loonkosten voor werkgevers.

In de scheepvaartsector is de directe loonkostimpact beperkter in omvang maar niet minder principieel. Het nieuwe artikel 1, derde lid, van de Arbeidsregeling 2000 sluit arbeid aan boord van schepen onder buitenlandse vlag en arbeid voor buiten Curaçao gevestigde werkgevers uit, in lijn met het vlaggenstaatsbeginsel en het jurisdictierecht van de Staat.⁶⁹ Daarmee blijft de internationale deep sea shipping grotendeels buiten bereik van de Curaçaose arbeidswetgeving. De impact concentreert zich op lokaal gevestigde scheepvaartondernemingen, zoals rederijen met Curaçaose schepen, sleepdiensten en veerdiensten, en op walgebonden functies in de

⁶⁶ Arbeidsregeling 2000, art 10–12 en art 15.

⁶⁷ Vgl Ecorys, *Port Sector Analysis Caribbean* (2018).

⁶⁸ Arbeidsregeling 2000, art 5 en art 7.

⁶⁹ Arbeidsregeling 2000, art 1, derde lid (conform wijzigingsvoorstel).

scheepvaartlogistiek (agenturen, cargadoors, bevoorrading). Voor bemanningsleden van Curaçaos gevlagde schepen en sleepboten betekent de voorgestelde wetwijziging dat zij voortaan als reguliere werknemers onder de Arbeidsregeling vallen, met recht op overwerktoeslag en bescherming tegen excessieve werktijden. Tot nu toe wordt hun arbeid grotendeels gereguleerd via artikel 519 en 520 Wetboek van Koophandel, bepalingen die slechts een fragmentarische regeling bieden voor zondagsrust en overwerkvergoeding en bovendien niet voor alle rangen gelden.⁷⁰ De overgang naar een uniform regime impliceert dat bijvoorbeeld een matroos die vier uur extra werkt bovenop een achturige dienst nu voor die vier uur 150% van het uurloon moet ontvangen, en dat arbeid op officiële feestdagen in continudiensten tegen dubbel loon moet worden vergoed. De loonkosten per dienst zullen daarmee in intensieve perioden merkbaar stijgen. Gezien de beperkte omvang van de lokale scheepvaatarbeidsmarkt blijft het macro-economische effect klein, maar voor individuele werkgevers die tot op heden hun concurrentiepositie mede ontleenden aan een uitzonderingsregime, is de wijziging substantieel. In aggregatie leidt de wetwijziging tot een nivellering van de loonkostenstructuur: sectoren die eerder konden opereren met effectief lagere arbeidskosten per uur, zullen voortaan dezelfde wettelijke minimumbescherming moeten toepassen als alle andere sectoren op Curaçao.

3.3. Administratieve lasten voor werkgevers

Naast de directe loonkosten brengt de uitbreiding van de Arbeidsregeling naar de luchtvaart-, haven- en scheepvaartsector onvermijdelijk aanvullende administratieve verplichtingen met zich mee. Deze verplichtingen vloeien voort uit Hoofdstuk 8 van de Arbeidsregeling 2000, waarin is vastgelegd dat werkgevers arbeidstijd- en overwerkregistraties dienen bij te houden en, in specifieke gevallen, aan de toezichthouder moeten overleggen. In het huidige regime geldt deze plicht formeel niet voor de uitgesloten sectoren, zodat veel werkgevers in deze branches geen ervaring hebben met het systematisch en op wetgeving afgestemd registreren van arbeids- en rusttijden.

Artikel 28 van de Arbeidsregeling verplicht werkgevers tot het opstellen en op een voor werknemers toegankelijke plaats ophangen van een arbeidslijst, waarop onder meer de functies, het beoogde aantal werknemers per functie en de werktijden en rusttijden binnen de onderneming zijn vermeld.⁷¹ Indien de onderneming gebruikmaakt van nachtarbeid of schemawerk in ploegen, moet een afschrift van deze arbeidslijst bovendien onverwijld worden gezonden aan de Directeur (de bevoegde toezichthouder). Voor luchtvaart- en havenbedrijven, waar roosters frequent wijzigen en een aanzienlijk deel van de werkzaamheden in de nacht plaatsvindt, betekent dit dat zij hun planningssystemen moeten formaliseren en elke relevante wijziging moeten vertalen in bijgewerkte arbeidslijsten. Dit vergt de inrichting van interne procedures voor het tijdig bijwerken en communiceren van roosters, en kan in de beginfase leiden tot extra inzet van administratief personeel of investeringen in digitale roostersystemen.

Artikel 29 schrijft voor dat werkgevers, op verzoek van de Directeur, een personeelsregister moeten kunnen overleggen met kerngegevens zoals naam, geboortedatum, nationaliteit en, voor niet-ingezetenen, gegevens omtrent de verblijfsstatus.⁷² Grote ondernemingen beschikken doorgaans over een dergelijke HR-administratie, maar de wettelijke eis dat dit register te allen tijde actueel en controleerbaar moet zijn, vereist dat ook kleinere luchtvaart-, haven- en scheepvaartgerelateerde bedrijven hun personeelsadministratie op orde brengen volgens de normen van de Arbeidsregeling. Vooral voor kleinere dienstverleners, zoals lokale chartermaatschappijen of kleinschalige agenturen, kan de overgang van informele naar volledig gedocumenteerde administraties tijdelijk extra draaglast betekenen.

⁷⁰ Wetboek van Koophandel, art 519–520.

⁷¹ Arbeidsregeling 2000, art 28.

⁷² Arbeidsregeling 2000, art 30.

Artikel 30 introduceert tenslotte de verplichting tot het bijhouden van een overwerkregister, waarin per werknemer de data, duur en compensatie van verricht overwerk gedurende de afgelopen twaalf maanden worden vastgelegd. In de tot nu toe uitgezonderde sectoren bestaat geen dwingende wettelijke reden om overwerk systematisch bij te houden, mede omdat overwerk niet onder een uniform verplicht toeslagregime viel. De SER acht het daarom aannemelijk dat veel werkgevers in deze sectoren nog geen adequaat systeem hebben ingericht om overuren te registreren, laat staan om deze gegevens op demand aan de toezichthouder te verstrekken. Het inrichten van een betrouwbaar overwerkregistratiesysteem vergt niet alleen investeringen in tijdregistratietools, maar ook een cultuurverandering waarin leidinggevenden en medewerkers consequent elk uur overwerk aanmelden en vastleggen. De jurisprudentie uit de periode vóór deze wetswijziging laat zien dat het niet naleven van registratieverplichtingen door de rechter als ernstige tekortkoming wordt beschouwd en kan leiden tot sancties.⁷³

Economisch gezien betekenen deze administratieve verplichtingen een toename van de overheadkosten, zij het vermoedelijk in beperkte orde van grootte. Waar een onderneming voorheen volstond met globale plannings- en incidentele interne overzichten, moet nu een meer gedetailleerd en controleerbaar administratiekader worden ingericht. Tegelijkertijd dienen deze verplichtingen een legitiem doel: zij stellen de Arbeidsinspectie in staat om feitelijke arbeidsduurpatronen te reconstrueren en structurele schendingen van rusttijden of overwerkregels op te sporen. Voor werkgevers kan een zorgvuldig ingericht registratie- en planningssysteem bovendien bijdragen aan betere inzet van personeel en het tijdig signaleren van inefficiënties. In die zin zijn de administratieve lasten te beschouwen als een noodzakelijk element van de overgang van een uitzonderingsregime naar een normale rechtspositie binnen het algemene arbeidsrecht.

3.4. Internationale concurrentiepositie en benchmarking

De vraag in hoeverre de hogere loonkosten en administratieve lasten aanleiding geven tot een verslechtering van de internationale concurrentiepositie van Curaçao, kan slechts worden beantwoord wanneer de nieuwe arbeidsnormen worden beoordeeld in samenhang met de arbeidsregimes en productiviteitsniveaus in vergelijkbare Caribische jurisdicties. De luchtvaart-, haven- en scheepvaartsector opereren immers in markten waarin niet alleen binnenlandse, maar vooral regionale en internationale concurrenten relevant zijn.

Uit de benchmarking van arbeidstijd- en overwerkregimes blijkt dat Aruba, Barbados en Trinidad & Tobago reeds langer werken met een standaardwerkweek van om en nabij 40 uur en wettelijke of sectorale regelingen waarin overwerk en arbeid op zon- en feestdagen doorgaans worden vergoed met toeslagen van ten minste 50% en tot circa 100% bovenop het basisloon.⁷⁴ Sint Maarten kent formeel dezelfde Arbeidsregeling 2000 als Curaçao, inclusief een 40-urige week en vergelijkbare toeslagbepalingen, maar hanteert tot op heden eveneens sectorale uitzonderingen voor haven- en luchthavenpersoneel. In deze context voert het initiatiefontwerp geen norm in die regionaal ongebruikelijk is; veeleer wordt een minder voordelige positie verlaten en aangesloten bij een gangbare regionale standaard. Waar Curaçao tot nu toe op papier relatief lage arbeidskosten per uur kent in de uitgesloten sectoren — doordat overwerk en feestdagendiensten niet onder een dwingend toeslagregime vallen — zal deze voorsprong verdwijnen. Het verlies van dit kostenvoordeel betekent echter niet automatisch een achterstand, maar een nivellering ten opzichte van het regionale speelveld.

⁷³ GEA Nederlandse Antillen 2008 (zaak inzake niet-naleving arbeidslijstverplichting).

⁷⁴ Ecorys, *Port Sector Analysis Caribbean* (2018) 44–47; Ecorys: 2017, “*Aruba, Curaçao and Sint Maarten – study on price developments and logistics in the region*”, data 2010–2016.

Tabel 4 - Benchmark containeroverslagproductiviteit in vier Caribische jurisdicties
(indicatieve waarden in containers/moves per uur per kraan)

Jurisdictie	Schatting containers/moves per uur per kraan*	Relatieve productiviteit (Aruba = 100%)
Aruba	± 22 - 23	100%
Sint Maarten	± 17 - 18	≈ 77%
Barbados	± 24 - 26	≈ 109 - 118%
Curaçao	± 12 - 14	≈ 55 - 64%

* Voor Barbados is de indicator "moves per hour per kraan" gebruikt omdat directe cijfers voor "containers per hour per kraan" ontbreken; overige waardes zijn afgeleid uit secundaire literatuur en lokale gegevens.

De in Tabel 4 weergegeven productiviteitscijfers zijn ontleend aan het door Ecorys uitgevoerde onderzoek *Aruba, Curaçao and Sint Maarten – Study on Price Developments and Logistics in the Region* (eindrapport 2017) en, voor Barbados, aan de operationele kengetallen van Barbados Port Inc. (BPI Annual Report 2022–2023). Volgens Ecorys (met gebruikmaking van data over de periode 2010–2016) realiseert de haven van Willemstad circa 12–14 container-moves per uur per kraan, terwijl voor Oranjestad (Aruba) in gunstige omstandigheden 22–23 moves per uur worden gerapporteerd en voor Philipsburg (Sint Maarten) 17–18; BPI rapporteert voor Bridgetown een gemiddelde van circa 26 moves per uur per kraan.^{75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85} Op basis van

⁷⁵ Curaçao Port Services N.V. heeft de juistheid en zorgvuldigheid van de door Ecorys gepresenteerde bevindingen in rechte betwist, maar de Rechtbank Rotterdam heeft de daarop gebaseerde vorderingen bij vonnis van 13 november 2019 (C/10/550450 / HA ZA 18-483, ECLI:NL:RBROT:2019:8813) afgewezen en geoordeeld dat Ecorys met het uitbrengen van het rapport niet onrechtmatig jegens CPS heeft gehandeld.

⁷⁶ International Association of Ports and Harbors (IAPH), *The Study on Productivity and Key Indicators of Container Terminals* (IAPH Port Operations & Logistics Committee September 2016) https://www.iaphworldports.org/n-iaph/wp-content/uploads/2020/11/Revised_Final_Report170720.pdf

⁷⁷ Javier M. Sarriera and Tomas Serebrisky, *Benchmarking Container Port Technical Efficiency in Latin America and the Caribbean* (Inter-American Development Bank Working Paper Series No IDB-WP-474 2013) <https://hdl.handle.net/11319/4702>.

⁷⁸ World Bank, *The Container Port Performance Index 2021: A Comparable Assessment of Container Port Performance* (World Bank, Washington DC 2022) <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/66e3aa5c3be4647addd01845ce353992-0190062022/original/Container-Port-Performance-Index-2021.pdf>.

⁷⁹ Caribbean Development Bank, *Port Reform and Labour Productivity Study: Bridgetown (Barbados) Case* (CDB Research Paper 2023) <https://www.caribank.org/publications/port-reform-labour-productivity-study>

⁸⁰ Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), *Regulatory Policy Outlook 2022* (OECD Publishing 2022) 149–162 https://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-policy-outlook-2022_9789264303072-en.

⁸¹ International Labour Organization (ILO), *General Survey on Working Time Instruments in the Light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization* (ILO 2018) 77–91 https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2018/108B09_649_en.pdf.

⁸² G. Smith and A. Johnson, *Cost Competitiveness of Caribbean Ports: Labour Costs vs Productivity* (University of the West Indies Research Report 2020) <https://www.uwi.edu/researchports/cost-competitiveness-caribbean-ports.pdf>.

⁸³ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Review of Maritime Transport 2024* (United Nations 2024) 113–120 https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2024_en.pdf.

⁸⁴ Government of Barbados, *Annual Report: Container Handling & Labour Efficiency 2023* (Barbados Port Inc. 2024) <https://www.barbadosportinc.com/annualreport2023>.

⁸⁵ M.A. Lopez, "The Effects of Labour Regulation on Port Efficiency in Small Island Developing States" (2021) 45 *Journal of Maritime Policy & Management* 280-296.

bovenstaande gegevens, bevindt Curaçao zich met circa 12–14 containers/moves per uur per kraan substantieel beneden het niveau van de beste (intra)regionale referentiehavens. Deze productiviteitskloof impliceert dat, bij gelijke loonkostenstijgingen, de kostprijs per verwerkte container voor Curaçao relatief sterker stijgt. Ten overvloede en voor alle duidelijkheid wil de Raad de aandacht erop vestigen dat in een recent telefonische consultatie met één van de belangrijkste private stakeholders in de Curaçaose havensector naar voren is gebracht dat, naar diens professionele inschatting, de gemiddelde containerproductiviteit per kraan per uur in de jaren 2024–2025 het in Tabel 4 voor Aruba aangegeven niveau benadert. De SER acht het van belang deze stakeholderwaarneming in de weging te betrekken, maar wijst er nadrukkelijk op dat het hier gaat om een kwalitatieve inschatting van één marktpartij. De Raad benadrukt dat het, ondanks gerichte en herhaalde inspanningen, niet is gelukt recente, kwantitatieve en publiek toegankelijke empirische data te achterhalen die deze stelling objectief kunnen bevestigen of falsifiëren. Voor zover de SER bekend is, vormt de combinatie van het Ecorys-rapport (2017) en de meest recente KPI-rapportages van Barbados Port Inc. daarmee nog steeds de best beschikbare, zij de verouderde, empirische basis voor de in dit advies opgenomen vergelijkende analyse van containerproductiviteit.

Tegen deze empirische achtergrond constateert de SER dat de onderhavige wetswijziging — die hogere loonkosten beoogt door overwerk- en feestdagtoeslagen — samenvalt met een context van relatief lagere productiviteit. Dit onderstreept beleidsmatig dat, naast arbeidsnormen en lonen, operationele efficiëntie en infrastructuur (terminalcapaciteit, kraan- en yard-efficiency, logistieke processen) nadrukkelijk moeten worden meegenomen in de hervormingsagenda.

Van eminent belang in deze context is dat concurrentie zich in de praktijk niet uitsluitend afspeelt op basis van loonkosten, maar op basis van kosten per eenheid prestatie, wat de productiviteit in het centrum van de analyse plaatst.

Economische theorie en empirische studies⁸⁶ wijzen erop dat loonkostenstijgingen die gepaard gaan met gelijke of hogere productiviteitsstijgingen niet noodzakelijk leiden tot hogere prijzen; in dat geval daalt de kostprijs per eenheid zelfs of blijft deze constant. In sectoren die blootstaan aan internationale concurrentie, zoals havens en luchthavens, is de ruimte om hogere loonkosten volledig door te berekenen in tarieven bovendien beperkt, omdat gebruikers (rederijen, luchtvaartmaatschappijen) bij significante tariefstijgingen kunnen uitwijken naar alternatieve havens of luchthavens. Dit impliceert dat de betrokken Curaçaose bedrijven zich naar verwachting genoodzaakt zullen zien een deel van de hogere loonkosten intern op te vangen, hetzij via efficiëntieverbetering, hetzij via reductie van marges, hetzij via heronderhandeling van contracten binnen redelijke grenzen.

De regio als geheel wordt door UNCTAD gekarakteriseerd als één van de duurdere maritieme regio's ter wereld qua havenkosten, mede vanwege inefficiënte processen en verouderde infrastructuur.⁸⁷ Curaçao is hierin geen uitzondering. De wetswijziging moet daarom niet worden gelezen als een autonome kostenverhoging in een verder optimaal functionerend systeem, maar als een normatieve ingreep in een context waarin alle Caribische havens en luchthavens onder druk staan om tegelijkertijd hun efficiency te verhogen en hun arbeidsnormen te moderniseren. Wanneer Curaçao erin slaagt de productiviteit in de betrokken sectoren stap voor stap op te trekken richting het niveau van regionale referenties, kan het verlies van de kostenvoorsprong op basis van onderbescherming worden gecompenseerd door kortere doorlooptijden, betrouwbare services en een betere reputatie op het gebied van arbeidsrechten. Dat laatste weegt ook reputatie-economisch mee: investeerders en internationale partners hechten in toenemende mate waarde aan naleving van internationale arbeidsnormen en fatsoenlijk werk.

⁸⁶ Zie bijvoorbeeld R Baldwin, *The Economics of Regulation* (MIT Press 2019) 201–207.

⁸⁷ United Nations Conference on Trade and Development, *Review of Maritime Transport 2024: Navigating Maritime Chokepoints* (United Nations 2024) (UNCTAD/RMT/2024) pp 113–120 https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2024_en.pdf.

In het licht hiervan acht de SER het risico op substantiële wegleffecten — zoals een massale verschuiving van scheepsaanlopen naar Aruba of Sint Maarten louter op basis van loonkosten — beperkt, temeer daar deze jurisdicties zelf vergelijkbare normering kennen. De Raad benadrukt wel dat Sint Maarten, zolang daar sectorale uitzonderingen gehandhaafd blijven, op korte termijn een relatieve kostenvoorsprong kan behouden voor specifieke activiteiten. Dit onderstreept het belang van voortdurende monitoring van de concurrentiepositie en van diplomatieke en beleidsmatige afstemming binnen het Koninkrijk, maar vormt op zichzelf en in beginsel onvoldoende reden om de voorgestelde hervorming achterwege te laten.

3.5. Juridisch-economische synthese

Zoals herhaalde malen naar voren gebracht in dit advies, beoogt het onderhavige wijzigingsvoorstel – juridisch gezien – een ongerechtvaardigde differentiatie in arbeidsbescherming op te heffen, door werknemers in de luchtvaart-, haven- en scheepvaartsector onder dezelfde minimumnormen te brengen als andere werknemers op Curaçao. De huidige uitzonderingspositie heeft tot gevolg dat vergelijkbare arbeid in verschillende sectoren aan verschillende beschermingsniveaus is onderworpen, hetgeen moeilijk te rijmen valt met het gelijkheidsbeginsel van artikel 3 van de Staatsregeling van Curaçao en de daaruit voortvloeiende plicht van de wetgever om gelijke gevallen gelijk te behandelen, onder voorbehoud van objectieve en redelijke rechtvaardiging. De SER heeft in hoofdstuk 1 reeds vastgesteld dat, gelet op de actuele economische structuur en de internationale arbeidsverplichtingen van Curaçao, een objectieve rechtvaardiging voor onderscheiden arbeidsbeschermingsregimes niet langer aanwezig is. De maatregel sluit bovendien aan bij de door het Koninkrijk onderschreven ILO-verdragen inzake gelijke beloning en non-discriminatie (nrs. 100 en 111), en bij de uitgangspunten van de ILO-verklaringen van Philadelphia en 1998, waarin fatsoenlijk werk, gelijke kansen en sociale rechtvaardigheid als kernbeginselen van sociaal beleid gelden. Door de sectorale uitzonderingen te schrappen, geeft de Curaçaose wetgever concreet gestalte aan deze beginselen en versterkt hij de interne coherentie van het nationale arbeidsrecht.

Economisch leidt de wetswijziging, zoals in § 3.2 is uiteengezet, tot hogere directe loonkosten voor werkgevers in de betrokken sectoren, vooral daar waar overwerk, nachtarbeid en arbeid op feestdagen veelvuldig voorkomen. Deze kostenverhoging is echter begrensd en brengt Curaçao veeleer in lijn met de regionale norm dan dat zij het land in een uitzonderingspositie plaatst. De administratieve lasten die voortvloeien uit de registratieverplichtingen van de Arbeidsregeling zijn reëel maar beheersbaar en dienen een duidelijk doel, namelijk het mogelijk maken van transparant toezicht en het voorkomen van misbruik. In § 3.4 is voorts uiteengezet dat de internationale concurrentiepositie van Curaçao op middellange en lange termijn in overwegende mate zal afhangen van de mate waarin het bedrijfsleven erin slaagt de productiviteit en kwaliteit van dienstverlening te verhogen. Vanuit juridisch-economisch perspectief vertegenwoordigt de voorgestelde maatregel daarmee een verschuiving van een model waarin concurrentie deels werd gebaseerd op onderbieding van arbeidsrechten naar een model waarin concurrentie wordt gedragen door productiviteit, betrouwbaarheid en kwaliteit.

De SER acht deze verschuiving in lijn met de beginselen van duurzame ontwikkeling en sociale rechtvaardigheid. Een economische strategie die structureel leunt op lagere arbeidsbescherming in open strategische sectoren is op termijn niet houdbaar in een rechtsstaat die zich heeft verbonden aan fundamentele arbeidsnormen. Tegen die achtergrond stelt de SER vast dat de voordelen van de voorgestelde wetswijziging — in termen van gelijke behandeling, verbetering van arbeidsomstandigheden, versterking van de rechtsorde en aansluiting bij internationale standaarden — opwegen tegen de nadelen in de vorm van hogere loonkosten, extra administratieve verplichtingen en de noodzaak van herstructurering van bedrijfsprocessen. Evenwel acht de SER het van belang dat de invoering van de wetswijziging zorgvuldig wordt gemonitord en dat, in samenspraak met sociale partners, tijdig ondersteunende maatregelen worden ontwikkeld indien blijkt dat bepaalde subsectoren

onevenredig zwaar worden belast of zich onvoorziene concurrentie- of nalevingsproblemen aandienen. Een dergelijke adaptieve implementatiestrategie kan ertoe bijdragen dat de kern van de hervorming — het verzekeren van fundamentele arbeidsrechten voor alle werknemers — behouden blijft, terwijl tegelijkertijd de economische vitaliteit en internationale concurrentiekracht van Curaçao worden beschermd.

Voor de verdere beoordeling van uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en institutionele randvoorwaarden zal hoofdstuk 4 dieper ingaan op de organisatorische, juridische en toezichtkundige dimensies van de voorgestelde uitbreiding van de Arbeidsregeling 2000.

4. Uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en institutionele randvoorwaarden

4.1. Inleiding en beoordelingskader

Dit hoofdstuk onderzoekt de wijze waarop de voorgestelde uitbreiding van de Arbeidsregeling 2000 kan worden gerealiseerd binnen de organisatorische, juridische en institutionele constellatie van Curaçao. De analyse plaatst de normatieve wijziging niet louter in de context van formele rechtsgelijkheid, maar toetst haar tevens aan de praktische uitvoeringscondities die bepalend zijn voor effectieve rechtswerking. In aansluiting op de methode in hoofdstuk 2 wordt de uitvoerbaarheid beoordeeld langs de assen van technische haalbaarheid, gedragsmatige naleving en institutionele absorptiecapaciteit.

De SER baseert dit hoofdstuk mede op de Aanwijzingen voor de Regelgeving en de doctrine over wetgevingskwaliteit, waarin uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid gelijkwaardige componenten vormen van rechtmatigheid en doeltreffendheid.⁸⁸ De beoordeling geschiedt tegen de achtergrond van drie realiteiten: ten eerste het normatieve tekort dat het initiatiefontwerp corrigeert; ten tweede de operationele complexiteit van de betrokken sectoren, die in hoge mate exogeen worden bepaald door internationale dienstregelingen en logistieke ritmes; en ten derde de beperkte capaciteit van het huidige toezichtsapparaat, waardoor de effectiviteit van nieuwe normen afhankelijk wordt van institutionele versterking. Vanuit deze optiek wordt nagegaan of de voorgestelde hervorming op een duurzame wijze kan worden ingebed in het Curaçaose arbeidsbestel.

4.2. Uitvoerbaarheid voor werkgevers

Voor werkgevers in de luchtvaart-, haven- en scheepvaartsectoren bestaat de kern van de uitvoerbaarheidsvraag uit de overgang van een historisch gedoogde flexibiliteitscultuur naar een regime van dwingendrechtelijke arbeidstijdnormering. Het operationele karakter van deze sectoren — dat zich kenmerkt door plotse fluctuaties in vraag, harde externe deadlines (zoals 'slot times' in de luchtvaart en 'berthing windows' in de haven), en een hoge mate van technologische afhankelijkheid — maakt dat arbeidsduur en rusttijden niet vrijblijvend kunnen worden aangepast aan bedrijfseconomische voorkeuren, maar binnen een nauw afgebakend wettelijk kader dienen te worden georganiseerd. De SER acht het niet alleen mogelijk, maar ook noodzakelijk dat werkgevers in deze sectoren hun planningssystemen moderniseren. De afschaffing van het uitzonderingsregime vergt een verschuiving naar formele roosters, vooraf gecommuniceerde dienstindelingen en continue monitoring van arbeidstijdpatronen. De uitvoerbaarheid wordt verder vergroot door het empirische gegeven dat de betrokken sectoren reeds jaren met onderbezetting kampen, waardoor het personeelsbestand structureel boven de fysieke belastbaarheidsgrenzen wordt ingezet. Langdurige diensten van tien tot zestien uur, zonder structurele rustperiodes, vormen niet slechts een arbeidsrechtelijk tekort, maar ook een risico voor veiligheid en dienstverlening. Een juridisch verankerde arbeidstijdstructuur zal, mits rechtmatig geïmplementeerd, leiden tot voorspelbaarheid en stabiliteit in de bedrijfsvoering, hetgeen — naar het oordeel van de SER — op zijn beurt productiviteitsverhogend kan werken.

⁸⁸ A Dome, *Regulatory Effectiveness and Legislative Quality* (Oxford University Press 2019) 55–60.

4.3. Uitvoerbaarheid voor overheid en inspectie

Voor de overheid en de Arbeidsinspectie vormt de implementatie van het initiatiefontwerp een noodzakelijke verbreding van het toezichtsdomein. De huidige inspectiecapaciteit is beperkt en gericht op traditioneel gereguleerde sectoren, zoals handel, horeca en detailindustrie. De luchtvaart-, haven- en scheepvaartsectoren vergen echter een andere vorm van toezicht, omdat naleving van arbeidstijdnormen zich niet enkel laat controleren via administratieve registers, maar feitelijk moet worden getoetst tegen dynamische en operationele realiteiten. Handhaving zonder sectorspecifieke deskundigheid is ontoereikend: controle op arbeidstijdnormen in de luchtvaart vereist kennis van turnaround-logistiek en IATA-procedures⁸⁹; toezicht in de haven vergt inzicht in nautische timing, ligplaatsplanning en technische overslagprocessen; de scheepvaart vergt ten slotte begrip van stand-by diensten, veiligheidscycli en maritieme responsroutines. Zonder deze expertise bestaat het risico op papieren naleving, waarbij overtredingen onopgemerkt blijven of — omgekeerd — rechtmatig handelen ten onrechte als overtreding wordt aangemerkt.⁹⁰ De SER acht een versterking van de Arbeidsinspectie dan ook essentieel. Deze versterking bestaat niet alleen uit uitbreiding van de formatie, maar evenzeer uit scholing, digitalisering en risico gestuurd toezicht. Digitale tijdregistratie, elektronische indiening van arbeidstijdlijsten en real-time monitoring van roosterwijzigingen vergroten de handhaafbaarheid aanzienlijk. Internationale ervaring leert dat digitalisering in 24/7-sectoren een voorwaarde is voor effectieve handhaving; zonder elektronische systemen wordt toezicht arbitrair en arbeidsintensief, en daarmee in de praktijk onuitvoerbaar.

4.4. Handhaafbaarheid van de normatieve structuur

De handhaafbaarheid van de Arbeidsregeling 2000 in deze sectoren vergt een verschuiving van zowel werkgevers als werknemers. Werkgevers moeten de juridische norm internaliseren als onderdeel van hun operationele planning, niet als externe verplichting die men slechts formeel naleeft. Werknemers moeten anderzijds in staat worden gesteld — en gestimuleerd — om overtredingen van arbeidstijdnormen te melden zonder vrees voor repercussies. Het risico van "schijnnaleving" is reëel in sectoren waarin informele overuren cultureel ingebed zijn. ILO-onderzoek toont aan dat arbeidsduurregimes slechts effectief zijn wanneer zij worden ondersteund door een cultuur van normconformiteit, transparante registratie en sectorale dialoog.⁹¹ De SER acht het derhalve van groot belang dat de overheid de implementatiefase gebruikt om goede praktijken te stimuleren, onder meer door voorlichting, guidance documents en sectorale instructies. De formele norm moet worden vergezeld van een normatieve internalisatie door de sector; pas dan is daadwerkelijke naleving realistisch.

4.5. Overgangsrecht en gefaseerde implementatie

Hoewel onmiddellijke inwerkingtreding juridisch verdedigbaar en coherent is, acht de SER het praktisch noodzakelijk dat de overheid een overgangsfase faciliteert waarin de nadruk ligt op voorlichting en begeleiding; niet op sanctionering. Een gefaseerde handhavingsstrategie, waarin de Arbeidsinspectie eerst adviseert, daarna

⁸⁹ International Air Transport Association (IATA), *IATA Ground Operations Manual (IGOM), Edition 12* (IATA 2023) ch 4 'Aircraft Turn-around' <https://www.iata.org/en/publications/manuals/iata-ground-operations-manual>.

⁹⁰ United Nations Conference on Trade and Development, *Review of Maritime Transport 2024: Navigating Maritime Chokepoints* (United Nations 2024) pp 113-118 https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2024_en.pdf.

⁹¹ International Labour Organization, *General Survey: Instruments Concerning Working Time — Ensuring Decent Working Time for the Future* (ILO 2018) pp 77-91 https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/%40ed_norm/%40relconf/documents/meetingdocument/wcms_618485.pdf.

corrigeert en pas in een latere fase sanctioneert, versterkt de haalbaarheid, naar het oordeel van de Raad, substantieel. Een dergelijk model is in lijn met de aanpak die internationaal wordt aanbevolen bij sectoren met hoge organisatorische complexiteit, zoals havens en luchtvaartinstallaties. Daarnaast verdient een evaluatiemoment na één en twee jaar aanbeveling. Een dergelijke evaluatie maakt zichtbaar of de wet haar doelstellingen bereikt, of de capaciteitsversterking van de Arbeidsinspectie volstaat, dan wel aanvullend beleid noodzakelijk is. De SER wijst op de ervaring dat wetgeving in 24/7-sectoren vaak pas na enige tijd verfijning behoeft, op basis van empirische praktijkervaring. Evaluatie draagt bij aan een cyclische verbetering van regulering, wat een belangrijk element vormt van hoogwaardig bestuur.⁹²

4.6. Governance-analyse en institutionele randvoorwaarden

Een duurzame implementatie van de wetswijziging middels onderhavig initiatiefontwerp vereist een governance-arrangement waarin overheid, werkgevers en werknemers ieder een vergelijkbare verantwoordelijkheid dragen. De overheid moet zorgen voor een normatief coherente en praktisch handhaafbare implementatiearchitectuur. Werkgevers dienen hun bedrijfsvoering zodanig te herstructureren dat naleving geen externe last vormt, maar onderdeel wordt van hun operationele continuïteit. Werknemers en sociale partners moeten toezien op naleving, meldmechanismen faciliteren en intern normbewustzijn stimuleren. Cruciaal is dat de productiviteit — zoals geïllustreerd in tabel 4 — fungeert als sleutelvariabele die de impact van de loonkostenverhoging op de concurrentiepositie bepaalt. De wetswijziging dient dan ook niet te worden opgevat als een autonome kostenverhoging, maar als een katalysator voor efficiëntere processen, hogere veiligheid en minder fouten. Dit draagt bij aan de kwaliteit en betrouwbaarheid van dienstverlening en stimuleert een professionaliseringslag die op lange termijn zowel economisch als sociaal voordeel genereert.

4.7. Tussentijdse conclusie

De SER concludeert dat de voorgestelde wijziging van de Arbeidsregeling 2000 uitvoerbaar, handhaafbaar en institutioneel verantwoord is, mits flankerend beleid en versterking van toezichtcapaciteit worden gerealiseerd. De Raad wil hierbij benadrukken dat er geen aanwijzingen zijn dat de nieuwe normatieve structuur de operationele continuïteit van de betrokken sectoren in gevaar brengt. Integendeel, aanpassing van de bestaande Arbeidsregeling vormt een noodzakelijk instrument om structurele arbeidsnormen gelijk te trekken en om de kwaliteit en duurzaamheid van werk te bevorderen in sectoren die van groot belang zijn voor de open economie van Curaçao. De Raad acht de uitvoerbaarheid hoog, mits de implementatie zorgvuldig wordt vormgegeven en ondersteund door institutionele versterkingen en sectorale begeleiding.

⁹² Organization for Economic Co-operation and Development, *Regulatory Policy Outlook 2022* (OECD Publishing 2022) 101-108 https://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-policy-outlook-2022_9789264303072-

5. Conclusies en aanbevelingen

De SER komt na zorgvuldige weging van de juridische, sociaaleconomische en institutionele dimensies tot het oordeel dat het initiatiefontwerp tot wijziging van de Arbeidsregeling 2000 een noodzakelijke en in overwegende mate evenwichtige modernisering vormt van het arbeidsbeschermingsstelsel van Curaçao. Het voorstel herstelt een structurele inconsistentie in de wettelijke reikwijdte van de Arbeidsregeling en brengt de positie van werknemers in de luchtvaart-, haven- en scheepvaartsector in overeenstemming met die van andere werknemers in het land, zowel in het licht van de Staatsregeling als van de door het Koninkrijk aanvaarde internationale arbeidsnormen. Daarmee is niet slechts sprake van een technische aanpassing, maar van een inhoudelijke herijking van de verhouding tussen economische openheid en sociale rechtvaardigheid in drie strategische sectoren van de Curaçaose economie.

Juridisch gezien corrigeert de voorgestelde wijziging in de kern een langdurige afwijking van het gelijkheidsbeginsel, zoals neergelegd in artikel 3 van de Staatsregeling van Curaçao, dat verlangt dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld, behoudens objectieve en redelijke rechtvaardiging. De uitzonderingspositie van luchtvaart-, haven- en scheepvaartarbeid die is vastgelegd in artikel 1, tweede lid, onderdelen e tot en met i, van de Arbeidsregeling 2000, ontbeert in de huidige context een dergelijke rechtvaardiging en resulteert in een ongelijk beschermingsniveau tussen werknemers die in materieel vergelijkbare omstandigheden werken. Tegelijkertijd heeft de SER in hoofdstuk 1 uiteengezet dat het initiatief in zekere zin onder-inclusief is, nu het de functionele *lex specialis* voor consignatie-arbeid in artikel 11 van de Arbeidsregeling 2000 en het op artikel 27 gebaseerde Arbeidsbesluit hotels, restaurants en casino's 2000 – die tezamen een structureel minder beschermend arbeidstijdenregime creëren voor (met name) horecawerknemers – ongemoeid laat. Dit betekent dat na inwerkingtreding van het initiatief nog steeds categorieën werknemers bestaan die, ondanks vergelijkbare risico's van lange en onregelmatige werktijden, een lager niveau van wettelijke bescherming genieten dan werknemers die onder de algemene regeling vallen. De SER benadrukt dat deze onder-inclusiviteit naar zijn oordeel geen afbreuk doet aan de juridische houdbaarheid en wenselijkheid van het voorliggende initiatiefontwerp; zij benadrukt veeleer dat de wetgever op middellange termijn tevens de consignatie- en horeca-regimes aan een gelijkheids- en proportionaliteitstoets dient te onderwerpen. Vanuit dit perspectief kwalificeert de SER de voorgestelde wijziging als een 'equality-promoting legislative reform' die een wezenlijke, zij het niet uitputtende, stap vormt in de richting van een intern coherent en constitutioneel consistent arbeidsbeschermingsstelsel.

Vanuit sociaaleconomisch perspectief is de Raad tot de conclusie gekomen dat de directe loonkosteneffecten voor werkgevers in de betrokken sectoren reëel, maar niet ontwrichtend zijn. De invoering van dwingendrechtelijke overwerktoeslagen en arbeidstijdnormen zal mogelijk leiden tot een hoger kostenniveau per gewerkt uur, in het bijzonder in de haven en de luchtvaart, waar historisch veelvuldig een beroep is gedaan op overuren en onregelmatige diensten zonder structureel verhoogde compensatie. De SER heeft evenwel vastgesteld dat de hiermee gepaard gaande loonkostenverhoging Curaçao niet buiten de bandbreedte plaatst van Caribische referentielanden, nu jurisdicties als Aruba, Barbados en Trinidad & Tobago reeds langere tijd vergelijkbare of strengere arbeidstijd- en overwerkregimes hanteren. De concurrentiepositie van Curaçao wordt, mede in het licht van de in hoofdstuk 3 besproken productiviteitscijfers, in veel sterkere mate bepaald door de mate van operationele efficiëntie en de kwaliteit van dienstverlening dan door marginale verschillen in arbeidskosten. De weergegeven achterstand in containeroverslagproductiviteit illustreert dat structurele efficiëntiekloof, niet de afwezigheid van wettelijke toeslagen, de voornaamste bron van kwetsbaarheid vormt. In dat licht gezien is de wetswijziging eerder een instrument om een verouderd kostenvoordeel op basis van onderbescherming te vervangen door een modern concurrentiemodel waarin kwaliteit, veiligheid en productiviteit centraal staan. De SER wijst er in dit verband op dat dezelfde redenering *mutatis mutandis* geldt

voor een eventuele toekomstige herijking van de consignatie- en horeca-regimes: ook daar zal een verschuiving nodig zijn van concurrentie op basis van lage arbeidsnormen naar concurrentie op basis van productiviteit en kwaliteit, zij het dat een dergelijke verbreding van de hervormingsagenda afzonderlijk ex ante op haar sociaaleconomische merites zal moeten worden beoordeeld.

Wat betreft de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid heeft de SER vastgesteld dat de normatieve ambitie van de wetswijziging alleen volledig kan worden gerealiseerd indien de noodzakelijke institutionele randvoorwaarden worden ingevuld. De Arbeidsinspectie zal in staat moeten zijn gericht toezicht te houden op sectoren die 24 uur per dag actief zijn en waarin arbeidstijdschendingen potentieel grote veiligheids- en reputaties risico's meebrengen. Dit vergt versterking van de inspectiecapaciteit - zowel kwantitatief als kwalitatief - en digitalisering van registratieprocessen ten aanzien van arbeids- en overuren. Internationale ervaring, zoals neergelegd in rapportages van de ILO en de OECD over de uitvoering van arbeidstijdwetgeving, bevestigt dat digitalisering en risicogestuurd toezicht fundamentele voorwaarden zijn voor effectieve handhaving in complexe sectoren. De Raad ziet hierin geen argument tegen de wetswijziging, maar wel een duidelijke opdracht aan de regering om parallel aan de normstelling de benodigde uitvoerings- en toezichtinfrastructuur te versterken. In de terminologie van de Aanwijzingen voor de Regelgeving betekent dit dat de wetgever niet kan volstaan met het formuleren van een materiële norm, maar ook de organisatorische en budgettaire gevolgen voor de uitvoeringsorganen expliciet moet betrekken in zijn afweging.

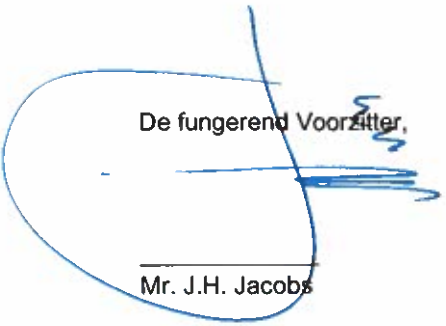
De SER is zich ervan bewust dat de overgang van een uitzonderingsregime naar een uniform beschermingsregime in de praktijk een gedragsomslag vergt van werkgevers, werknemers en toezichthouders. Juist daarom acht de Raad het van betekenis dat in de MvT bij het initiatiefwetsvoorstel en in het verdere parlementaire debat aandacht wordt besteed aan een gefaseerde implementatie en aan de noodzaak van flankerend beleid, waaronder sectorspecifieke richtlijnen, voorlichting en een redelijke overgangstermijn. Dergelijke maatregelen kunnen voorkomen dat de nieuwe normen in de eerste implementatiefase als louter declaratoir worden ervaren of, omgekeerd, dat handhaving zo abrupt wordt geïntensiveerd dat de operationele continuïteit onnodig onder druk komt. De SER ziet hierin geen reden om de kern van het initiatief ter discussie te stellen, maar wel aanleiding om de Staten te adviseren bij de verdere uitwerking nadrukkelijk in te zetten op een implementatiestrategie die zowel nalevingsbereidheid als rechtszekerheid bevordert.

Alles overziend komt de SER tot de conclusie dat het onderhavige initiatiefontwerp voldoet aan de kerncriteria die aan goede en doelmatige regelgeving gesteld mogen worden: de maatregel is juridisch rechtmatig en te rechtvaardigen, economisch proportioneel en institutioneel uitvoerbaar, mits de geadviseerde versterkingen van toezichtcapaciteit en implementatie-instrumentarium worden gerealiseerd. De Raad onderkent daarbij dat het initiatief niet alle structurele ongelijkheden in de personele en materiële werkingssfeer van de Arbeidsregeling 2000 en de daarop gebaseerde gedelegeerde regelgeving opheft, met name waar het gaat om consignatie-arbeid en de daarop toegesneden sectorale afwijkingen in de horeca. Een arbeidsmarkt waarin werknemers in kernsectoren als luchtvaart, haven en scheepvaart niet langer structureel aan minder beschermende normen zijn onderworpen dan hun tegenhangers in andere sectoren, vormt echter een belangrijke stap richting versterkte rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, maar laat onverlet dat voor andere categorieën, zoals werknemers die veelvuldig in consignatie worden ingezet in hotels, restaurants en casino's, aanvullende wetgevingsacties nodig zijn om tot volledige gelijkheid van minimumbescherming te komen. Tegen die achtergrond acht de SER de voordelen van de wetswijziging — in termen van versterkte rechtsgelijkheid, verbeterde arbeidsomstandigheden, verhoogde rechtszekerheid en aansluiting bij internationale arbeidsnormen — zwaarder wegen dan de nadelen in de vorm van hogere loonkosten, aanpassingskosten voor werkgevers en de verhoogde druk op de overheid om effectief toezicht te organiseren.

Tegen deze achtergrond adviseert de SER de Staten om het initiatiefontwerp in beginsel gunstig te ontvangen en in de verdere parlementaire behandeling bijzondere aandacht te besteden aan de concretisering van de institutionele randvoorwaarden voor implementatie en handhaving. Ook beveelt de SER de Staten aan de initiatiefnemers expliciet te vragen zich te verhouden tot de consignatie-regeling van artikel 11 van de Arbeidsregeling 2000 en de op artikel 27 gebaseerde uitzonderingspositie van de horeca en de regering uit te nodigen om parallel een traject tot herziening van het Arbeidsbesluit hotels, restaurants en casino's 2000 in gang te zetten. Indien deze randvoorwaarden op evenwichtige wijze worden ingevuld, is de Raad ervan overtuigd dat de voorgestelde wijziging niet alleen een gerechtvaardigde juridische correctie vormt, maar ook een belangrijke stap in de richting van een economisch veerkrachtige en sociaal rechtvaardige ontwikkeling van Curaçao.

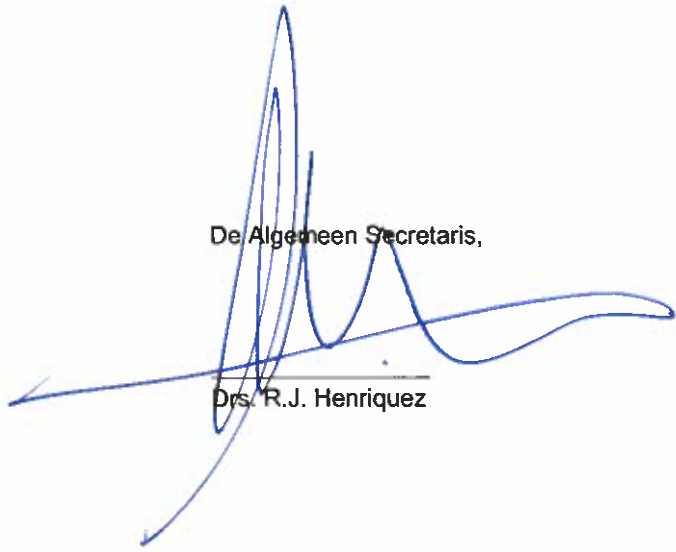
In die zin beschouwt de SER het initiatief niet als een eindpunt, maar als een fundament waarop verder gewerkt kan worden aan een arbeidsmarkt en een reguleringskader die in staat zijn toekomstige maatschappelijke en economische transitie op verantwoorde wijze op te vangen. Tot die verdere hervormingsagenda rekent de Raad in het bijzonder een kritische herijking van de consignatie-bepalingen en de op artikel 27 van de Arbeidsregeling 2000 gebaseerde sectorale afwijkingen, zodat op termijn voor alle werknemers met vergelijkbare risicoprofielen een gelijkwaardig minimumniveau van arbeidsbescherming geldt.

Namens de Sociaal-Economische Raad,



De fungerend Voorzitter,

Mr. J.H. Jacobs



De Algemeen Secretaris,

Drs. R.J. Henriquez