

# STATEN VAN CURAÇAO

ZITTINGSJAAR 2020 - 2021 - 187

LANDSVERORDENING van de houdende vaststelling van  
regels voor overheidsgelieerde entiteiten (Landsverordening eerste tranche  
optimalisering overheidsgelieerde entiteiten)

No. 1 AANBIEDING

De Gouverneur van Curaçao biedt aan de Staten ter goedkeuring aan een ontwerp-landsverordening houdende vaststelling van regels voor overheidsgelieerde entiteiten (Landsverordening eerste tranche optimalisering overheidsgelieerde entiteiten).

Willemstad,

FEB 16 2021

De Minister van Algemene Zaken,

De Minister van Financiën,

# STATEN VAN CURAÇAO

---

ZITTINGSJAAR 2020 - 2021 -

---

LANDSVERORDENING van de houdende  
vaststelling van regels voor overheidsgelieerde entiteiten  
(Landsverordening eerste tranche optimalisering  
overheidsgelieerde entiteiten)

No. 2 ONTWERP

In naam van de Koning!

De Gouverneur van Curaçao,

In overweging genomen hebbende:

dat het wenselijk en maatschappelijk verantwoord is om de bezoldiging en andere arbeidsvoorwaarden van de directeurs van de overheidsgelieerde entiteiten te maximaleren;

dat ter voldoening aan de afspraken met Nederland, in het bijzonder de voorwaarden verbonden aan de tweede tranche financieringssteun, het nodig is om het totale pakket aan arbeidsvoorwaarden van alle medewerkers in de (semi) publieke sector, inclusief de medewerkers van de overheidsgelieerde entiteiten met 12.5% te verlagen;

dat de bovenvermelde normering en maximalering, alsmede verlaging van het arbeidsvoorwaardenpakket van de topfunctionarissen en medewerkers van de overheidsgelieerde entiteit in deze landsverordening wettelijk worden vastgelegd;

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

## Begripsbepaling Artikel 1

1. In deze landsverordening en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
  - a: overheidsgelieerde entiteit:

- 1° een bij of krachtens landsverordening ingestelde rechtspersoon als bedoeld in bijlage 1 bij deze landsverordening;
  - 2° een instelling die voor meer dan vijftig procent rechtstreeks door het land Curaçao wordt gesubsidieerd of bekostigd. Onder bekostigen wordt tevens verstaan een indirecte subsidie, waaronder inkomsten verkregen met overheidseigendommen;
  - 3° een krachtens het Tweede Boek van het Burgerlijk Wetboek opgerichte vennootschap en waarvan de aandelen voor meer dan 50% rechtstreeks of door tussenkomst van een derde, in handen zijn van het land Curaçao als bedoeld in bijlage 3 bij deze landsverordening;
  - 4° dan wel een vennootschap of stichting voorkomende op bijlage 2 of 3 als bedoeld in de Landsverordening corporate governance<sup>1</sup>;
- b. minister: de Minister van Financiën;
  - c. subsidie: een op een beschikking gebaseerde aanspraak op financiële middelen direct ten laste van 's Landskas voor het verrichten van bepaalde activiteiten door de rechthebbende en waarbij de financiële middelen niet dienen als betaling voor het leveren van goederen of diensten aan het land Curaçao;
  - d. directeur: degene die belast is met het besturen van de overheidsgelieerde entiteit als lid van het bestuur, raad van bestuur of als statutair directeur;
  - e. dienstverband: aanstelling, arbeidsovereenkomst, overeenkomst van opdracht of andere titel op grond waarvan de directeur tegen betaling zijn opgedragen taken vervult;
  - f. partijen: het daartoe bevoegde orgaan van de overheidsgelieerde entiteit en de directeur van een overheidsgelieerde entiteiten die een bezoldiging overeenkomen als tegenprestatie voor de uitvoering van de aan de directeur opgedragen taken en, ingeval een directeur de opgedragen taken vervult anders dan op grond van een dienstbetrekking, tevens de natuurlijke persoon of rechtspersoon die de directeur ter beschikking stelt;
  - g. land Curaçao: de openbare rechtspersoon Curaçao.
2. De bijlagen, genoemd in het eerste lid, onderdeel a, kunnen bij ministeriële regeling met algemene werking worden aangepast, indien een overheidsgelieerde entiteit niet op de lijst voorkomt, of na de datum van totstandkoming van deze landsverordening wordt opgericht of ingesteld. In die regeling wordt de datum van inwerkingtreding van de normen, zoals vastgelegd in deze landsverordening bepaald.

---

<sup>1</sup> P.B. 2014, no. 3.

## Reis- en verblijfskosten Artikel 2

1. In het geval van een reis naar het buitenland ten laste van de begroting van een overheidsgelieerde entiteit worden voor degene die reist, de kosten van vervoer, hotel, telefoon, internet en verzekering tegen vlieg risico's vergoed tot ten hoogste de werkelijke kosten, met dien verstande dat de hotelkosten het bedrag van USD 300,- dan wel EUR 300,- per dag niet te boven gaan.
2. In het geval van een reis naar het buitenland ten laste van de begroting van een overheidsgelieerde entiteit, wordt in economy class gevlogen. Op vluchten die langer dan drie uur duren, kan tot ten hoogste in businessclass worden gevlogen.
3. Naast de vergoeding, bedoeld in het eerste lid, ontvangt in het geval van een reis naar het buitenland ten laste van de begroting van een overheidsgelieerde entiteit, degene die reist ter dekking van de kosten van diens verblijf in het buitenland een compensatie die op dagbasis ten hoogste:
  - a. USD 100,-- bedraagt voor bestemmingen in Aruba, Bonaire, Sint Eustatius en Saba en Sint Maarten;
  - b. EUR 135,-- bedraagt voor bestemmingen in de Europese Unie; en
  - c. USD 135,-- bedraagt voor bestemmingen in de rest van de wereld.
4. Het maximumbedrag, genoemd in het derde lid, onderdeel a, wordt gehalveerd indien het desbetreffende verblijf korter dan twaalf uren duurt.
5. De vergoeding, bedoeld in het eerste lid, en de compensatie, bedoeld in het derde lid, worden op geen enkele wijze, in geld of natura, aangevuld en de kosten van het verblijf in het buitenland worden uitsluitend in de vorm van die vergoeding en compensatie ten laste van de begroting van de overheidsgelieerde entiteit gebracht.

## Overeenkomst Artikel 3

1. Partijen komen geen bezoldiging overeen die per kalenderjaar meer bedraagt dan de maximale bezoldiging, bedoeld in artikel 4, exclusief werkgeverslasten.
2. De werkgeverslasten, bedoeld in het eerste lid, zijn de sociale en aanvullende verzekeringen waaraan verplicht moet worden deelgenomen op grond van een wet of een algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomst of een vergelijkbare ziektekosten- en ongevallen verzekering. Onder sociale en aanvullende verzekeringen wordt minimaal verstaan het werkgeversdeel van de premies voor Algemene Ouderdomsverzekering, de Algemene Weduwen- en wezenverzekering, de Algemene verzekering bijzondere ziektekosten, de Basisverzekering ziektekosten en de pensioenverzekering. Deze bedragen ten hoogste 31% van het bedrag, bedoeld in artikel 4, eerste lid.

3. In geval van een dienstverband met een kleinere omvang dan de gebruikelijk voltijdse dienstverband, komen partijen geen bezoldiging overeen die per kalenderjaar meer bedraagt dan de maximale bezoldiging, bedoeld in artikel 4, vermenigvuldigd met het aantal uren waarop het dienstverband betrekking heeft en gedeeld door het aantal uren van een voltijds dienstverband.
4. In geval van een dienstverband met een kortere duur dan een kalenderjaar, komen partijen geen bezoldiging overeen die meer bedraagt dan de maximale bezoldiging, bedoeld in artikel 4, vermenigvuldigd met het aantal dagen waarop het dienstverband betrekking heeft en gedeeld door 365.

#### Bezoldigingsmaximum Artikel 4

1. Bij een overheidsgelieerde entiteit bedraagt de hoogste bezoldiging niet meer dan NAf 260.000,- bruto. Tot de bezoldiging worden gerekend:
  - a. de beloning;
  - b. de vakantie-uitkering;
  - c. kerstuitkeringen;
  - d. toelagen en toeslagen; en
  - e. elke andere beloning, in geld en natura, onder welke benaming dan ook.
2. De werkgeverslasten, bedoeld in artikel 3, tweede lid, worden niet tot de bezoldiging, bedoeld in het eerste lid, gerekend.
3. Het bedrag, bedoeld in het eerste lid, is vastgesteld op jaarbasis en voltijdbasis. Voor de toepassing van onderdelen in het eerste lid op een periode van minder dan een jaar of op een deeltijdfunctie, wordt het bedrag naar rato verlaagd.
4. De bezoldiging die betaald wordt ten laste van de begroting van een overheidsgelieerde entiteit wordt op geen enkele wijze, in geld of natura, aangevuld.

#### Bedrijfsvoertuig Artikel 5

1. Bij een overheidsgelieerde entiteit kunnen alleen directeuren in aanmerking komen voor het gebruik van een bedrijfsvoertuig van de overheidsgelieerde entiteit voor privédoeleinden. Het bedrijfsvoertuig heeft een cataloguswaarde van ten hoogste NAf 75.000,- dan wel een maandelijkse leasebedrag van maximaal NAf 2.250,-. Het gebruik voor privédoeleinden wordt in overeenstemming met de wetgeving op belastinggebied in de maandelijkse berekening van de bezoldiging en van de in te houden belastingen en sociale premies verwerkt.
2. De faciliteit, bedoeld in het eerste lid, wordt op geen enkele wijze, in geld of natura, aangevuld. Het betrekken van die faciliteit in de maandelijkse

berekening van de bezoldiging en van de in te houden belastingen en sociale premies wordt evenmin gecompenseerd.

#### Arbeidsvoorwaarden Artikel 6

Indien de arbeidsvoorwaarden, waaronder de reis- en verblijfkosten, bezoldiging en voorzieningen inzake bedrijfsvoertuigen in een reglement zijn neergelegd, zorgt het bevoegd orgaan van een overheidsgelieerde entiteit ervoor dat dit reglement wordt aangepast binnen één jaar na bekendmaking van deze landsverordening conform de bepalingen van deze landsverordening.

#### Indexering en aanpassingen Artikel 7

1. Bij ministeriële regeling met algemene werking kunnen de bedragen, genoemd in artikel 2, derde lid, worden aangepast overeenkomstig de stijging van de kosten van verblijf op de bestemmingen, bedoeld in artikel 2, derde lid, gedurende de vier daaraan voorafgaande jaren, telkens naar boven afgerond op veelvoud van USD 20,-- onderscheidenlijk Euro 20,--.
2. Bij ministeriële regeling met algemene werking kan het bedrag, genoemd in artikel 4 worden aangepast, indien de bezoldiging van de Minister-President bij of krachtens een wettelijke regeling wordt aangepast.
3. Bij ministeriële regeling met algemene werking, kunnen de bedragen, genoemd in artikel 5 worden aangepast aan de hand van het relevante prijsindexcijfer in de vier daaraan voorafgaande jaren, telkens naar beneden afgerond op veelvoud van NAf 1.000,-.

#### Het tijdelijk inkorten op de arbeidsvoorwaarden Artikel 8

1. In afwijking van een wettelijke regeling, een reglement, een overeenkomst dan wel een besluit regelende de rechtspositie van de directeur, dan wel het bestuur of het personeel van een overheidsgelieerde entiteit, wordt vanaf 1 juli 2020 op het totale pakket van arbeidsvoorwaarden, met 12.5% over een jaar ingekort.
2. Deze inkorting wordt door de bij de betreffende overheidsgelieerde entiteit betrokken minister, de hoogste leidinggevende, de directeur dan wel het bestuur van de overheidsgelieerde entiteit gehoord, binnen 6 maanden na bekendmaking van deze landsverordening, in de Landscourant bekendgemaakt.

Het tijdelijk stopzetten jaarlijkse trede of verhoging bezoldiging  
Artikel 9

In afwijking van het bepaalde in een wettelijke regeling, een reglement, een overeenkomst dan wel een besluit waarbij de directeur dan wel het bestuur of het personeel van een overheidsgeleeerde entiteit, in aanmerking komt voor een verhoging van diens bezoldiging op enige grond, blijft die verhoging achterwege vanaf het kalenderjaar 2021.

Afwijking  
Artikel 10

Artikel 8 wordt niet toegepast ten aanzien van het personeel dat een bezoldiging geniet minder dan het krachtens de Landsverordening minimumlonen<sup>2</sup> voor een overeenkomstige tijdvak van in loondienst verrichte arbeid vastgestelde minimumloon dan wel ten aanzien van het personeel dat door de inkorting, bedoeld in artikel 8, minder dan het krachtens de Landsverordening minimumlonen voor een overeenkomstige tijdvak van in loondienst verrichte arbeid vastgestelde minimumloon zal genieten.

Toezicht  
Artikel 11

1. Met het toezicht op de naleving van de bepalingen van deze landsverordening zijn belast de door de minister bij ministeriële beschikking aangewezen ambtenaren. De beschikking wordt bekendgemaakt in de Landscourant.
2. De krachtens het eerste lid aangewezen personen zijn, uitsluitend voor zover dat voor de vervulling van hun taak redelijkerwijze noodzakelijk is, bevoegd:
  - a. alle inlichtingen te vragen;
  - b. inzage te verlangen van alle boeken, bescheiden en andere gegevensdragers en daarvan afschrift mee te nemen;
  - c. de transacties met geld, de bewaring daarvan alsmede de registratie van de bewaring te controleren;
  - d. alle plaatsen te betreden met uitzondering van woningen of tot bewoning bestemde gedeelten van vaartuigen zonder de uitdrukkelijke toestemming van de bewoner.
3. Zo nodig wordt de toegang tot een plaats als bedoeld in het tweede lid, onderdeel d, verschaft met behulp van de sterke arm.
4. Een ieder is verplicht aan de krachtens het eerste lid aangewezen personen alle medewerking te verlenen die in het kader van de uitoefening van het toezicht op grond van het tweede lid wordt gevorderd.

---

<sup>2</sup> P.B. 1972, no. 110, zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2011, no. 76.

5. Bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de wijze van taakuitoefening van de krachtens het eerste lid aangewezen personen.

#### Verstrekken van gegevens

##### Artikel 12

Partijen verstrekken aan de toezichthouder van iedere directeur gegevens inzake de bezoldiging.

#### Last onder dwangsom

##### Artikel 13

1. De minister is ter handhaving van deze landsverordening bij overtreding van de artikelen 3, 4, 12 en 14 bevoegd om de partijen een last onder dwangsom op te leggen.
2. Van een last onder dwangsom als bedoeld in het eerste lid wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Landscourant.
3. De minister kan verbeurde dwangsommen verrekenen met bestaande vorderingen van de rechtspersoon die de dwangsom heeft verbeurd.
4. Indien de opgelegde last niet wordt uitgevoerd, eist de minister, onder intrekking van de last onder dwangsom, de in de last vermelde onverschuldigde betalingen op van de directeur. Met de bekendmaking van het besluit tot opeisen vervalt de vordering uit onverschuldigde betaling. De opgeëiste bedragen komen toe aan het Land.
5. In de gevallen waarin een directeur de opgedragen taken uitvoert anders dan op grond van een dienstbetrekking kan de onverschuldigde betaling worden opgeëist van de directeur en de natuurlijke of rechtspersoon die de directeur ter beschikking heeft gesteld gezamenlijk.
6. De opgeëiste bedragen worden binnen drie weken voldaan. De minister kan de opgeëiste bedragen bij dwangbevel invorderen.

#### Overgangsbepaling

##### Artikel 14

1. In afwijking van artikel 3, is een voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze landsverordening tussen partijen overeengekomen bezoldiging die meer bedraagt dan de maximale bezoldiging, bedoeld in artikel 4, toegestaan voor ten hoogste twaalf maanden na 1 juli 2020. De bezoldiging, bedoeld in de vorige volzin, wordt slechts verhoogd, indien deze verhoging en de wijze waarop deze wordt berekend voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze landsverordening tussen partijen zijn overeengekomen.
2. Indien door een wijziging van de bijlage behorende bij artikel 1 van deze landsverordening van toepassing wordt op de tussen partijen



overeengekomen bezoldiging, is in afwijking van artikel 3, een voorafgaand aan de inwerkingtreding van die wijziging tussen partijen overeengekomen bezoldiging die meer bedraagt dan de maximale bezoldiging, bedoeld in artikel 4, toegestaan voor ten hoogste twaalf maanden na de inwerkingtreding van de wijziging van de bijlage. De bezoldiging, bedoeld in de vorige volzin, wordt slechts verhoogd, indien deze verhoging en de wijze waarop deze wordt berekend voorafgaand aan de inwerkingtreding van die wijziging tussen partijen zijn overeengekomen.

3. Indien een in het eerste en tweede lid bedoelde periode van twaalf maanden is verstreken, wordt de overeengekomen bezoldiging in een periode van vier jaar in gelijke delen per jaar teruggebracht tot het voor de rechtspersoon of instelling geldende maximum. Een eventuele overeengekomen verhoging blijft buiten toepassing.

#### Intrekking Artikel 15

De Ministeriële beschikking van 13<sup>de</sup> mei 2020 ter vaststelling van een kader om de personeelslasten van overheid gelieerde entiteiten te optimaliseren<sup>3</sup> wordt ingetrokken.

#### Inwerkingtreding Artikel 16

Deze landsverordening treedt in werking met ingang van de dag na de datum van bekendmaking en werkt uitgezonderd artikel 7 terug tot en met 1 juli 2020, met dien verstande dat:

- a. artikel 7 op een bij landsbesluit te bepalen tijdstip inwerking treedt; en
- b. de artikelen 8 en 9 op een bij landsbesluit te bepalen tijdstip dat in ieder geval ligt na 30 juni 2021 vervallen.

#### Citeertitel

---

<sup>3</sup> P.B. 2020, no. 51, zoals gewijzigd bij P.B. 2020, no. 93.

Artikel 17

Deze landsverordening wordt aangehaald als: Landsverordening eerste tranche optimalisering overheidsgeleide entiteiten.

Gegeven te Willemstad,

De Minister van Financiën,

De Minister van Algemene Zaken,

Uitgegeven de  
De Minister van Algemene Zaken,

Bijlage 1 behorende bij artikel 1, onderdeel a, onder 1°, van de Landsverordening eerste tranche optimalisering overheidsgelieerde entiteiten

Landsloterij  
Algemeen Pensioenfonds Curaçao  
University of Curaçao  
Sociale Verzekeringsbank  
Bureau Telecommunicatie en Post  
Bureau Intellectuele Eigendom  
Fair Trade Authority Curaçao (FTAC)  
Kamer van Koophandel en Nijverheid

Bijlage 2 behorende bij artikel 1, onderdeel a, onder 2° en 4°, van de Landsverordening eerste tranche optimalisering overheidsgeleerde entiteiten

### **Stichtingen en verenigingen**

Caribbean Research & Management of Biodiversity Foundation (Carmabi)  
Curaçao Tourism Development Foundation  
Fundashon Biblioteka Nashonal Kòrsou Frank Martinus Arion  
Fundashon Desaroyo Deportivo Kòrsou (FDDK)  
Fundashon Kas di Kultura Kòrsou  
Fundashon Kas Popular  
Fundashon Kuido di Ambulans  
Fundashon Marshe  
Fundashon Material pa Skol  
Fundashon pa Inovashon di Enseñansana Kòrsou (FIDE)  
Fundashon Skol Humanista Papiamentu (FSHP)  
Instituto pa Formashon Enfermeria (IFE)  
Sentro di Informashon i Formashon na bienestar di Mucha (SIFMA)  
Fundashon pa Maneho di Adikshon (FMA)  
Fundashon pa stimula Edukashon i Formashon den Bario  
Fundashon pa Planifikashon di Idioma (FPI)  
Fundashon Perspektiva I Sosten Integral (PSI)  
Fundashon Sentro pa Desaroyo di Empresa Chiki Kòrsou (Sedeck)  
Fundashon Sentro Pa Guia Edukashonal (SGE)  
Fundashon Tayer Soshal  
Fundashon Wega di Number Kòrsou  
Stichting Administratiekantoor C.D.M. Holding  
Stichting Bureau Toezicht en Normering Overheidsentiteiten  
Stichting Economische Ontwikkeling  
Stichting Fonds voor Sociale Ontwikkeling en Economische Bedrijvigheid  
Stichting Cultureel Centrum Curaçao (CCC)  
Stichting Elektra Blou  
Stichting Gaming Control Board  
Stichting Innovatie Centrum Curaçao (ICC)  
Stichting Instituut voor de Pedagogische en Sociale Opleidingen (IPSO)  
Stichting Kadaster en Openbare Registers Curaçao  
Stichting Korporashon Pa Desaroyo di Kòrsou (Korpodeko)  
Stichting Monumentenfonds Curaçao  
Stichting Nederlands Antilliaanse Academie  
Stichting Rooms Katholiek Schoolbestuur (RKCS)  
Stichting Onderwijs der Zevendaagse Adventisten (SOZDA)  
Stichting Christelijk Onderwijs New Song (SCONS)  
Stichting Christelijk Onderwijs Evangelisch Broederschap (EBG)  
Vereniging Protestants Christelijk Onderwijs (VPCO)  
Stichting Onderhoud Schoolgebouwen (S.O.S)  
Stichting Opvangtehuis Brasami

Stichting Overheids Belastingaccountantsbureau  
Stichting Overheidsaccountantsbureau  
Stichting Schouwburg Curaçao  
Stichting Secretariaat Curaçaos Informatica Stimulerings Plan (CISP-  
Secretariaat)  
Stichting Studiefinanciering Curaçao  
Stichting Veeteelt Curaçao  
Stichting Wegenfonds Curaçao.

Bijlage 3 behorende bij artikel 1, onderdeel a, onder 3<sup>o</sup> en 4<sup>o</sup>, van de Landsverordening eerste tranche optimalisering overheidsgeïntegreerde entiteiten

**Vennootschappen**

Analytisch Diagnostisch Centrum N.V. (ADC N.V.)

Buskabaai N.V.

C.D.M. Holding N.V.

Core N.V.

C-Post International N.V.

Curaçao Airport Holding N.V. (CAH N.V.)

Curaçao Industrial and International Trade Development Company N.V.  
(Curinde N.V.)

Curaçao Oil N.V. (Curoil N.V.)

Curaçao Port Authority N.V. (CPA N.V.)

Dutch Caribbean Air Navigation Service Provider N.V.

Integrated Utility Holding N.V. (IUH N.V. /Aqualectra N.V.)

N.V. Autobusbedrijf Curaçao

N.V. Stadsherstel Willemstad

Ontwikkelingsbank van de Nederlandse Antillen N.V. (OBNA N.V.)

Refineria di Korsou N.V. (RdK N.V.)

Curaçao Oil Refinery Utility B.V.

SELIKOR N.V.

Woningbouw Curaçao N.V.

# STATEN VAN CURAÇAO

---

ZITTINGSJAAR 2020 - 2021 -

---

LANDSVERORDENING van de  
houdende vaststelling van regels voor overheidsgelieerde  
entiteiten (Landsverordening eerste tranche optimalisering  
overheidsgelieerde entiteiten)

No. 3 MEMORIE VAN TOELICHTING

## §1. Algemeen

Op 15 september 2015 is bij de Staten een ontwerp-Landsverordening optimalisering overheidsgelieerde entiteiten (Staten 2015-2016-075) ingediend. Hoewel dit ontwerp op 17 augustus 2016 door de Staten van Curaçao is goedgekeurd, is de bekrachtiging door de regering aangehouden. Directe aanleiding daarvoor was een door de vakbonden uitgeroepen landelijke staking op 15 september 2016 en de daaropvolgende dialoog tussen de overheid, de actievoerende vakbonden, de Vereniging Bedrijfsleven Curaçao en de Kamer van Koophandel, hierna te noemen partijen. De bij de dialoog betrokken partijen zijn met elkaar op 1 december 2016 een convenant overeengekomen, die als bijlage bij deze memorie van toelichting is gevoegd. Onderdeel van de afspraken uit dat convenant was de totstandbrenging van een landsverordening tot wijziging van de door de Staten goedgekeurde ontwerp-Landsverordening optimalisering overheidsgelieerde entiteiten.

In het convenant van 1 december 2016 getiteld: Akuerdo Kòrsou ta Avansá, zijn afspraken gemaakt over de door te voeren wijzigingen van het op 17 augustus 2016 door de Staten van Curaçao goedgekeurde ontwerp-Landsverordening optimalisering overheidsgelieerde entiteiten. Deze Akuerdo is te downloaden van de website van de Staten onder: Brief d.d. 2 december 2016, no. 2016/055458, van de Minister van Financiën aan de Voorzitter

van de Staten van Curaçao met als onderwerp: Convenant optimalisering overheidsgelieerde entiteiten.

In de overweging bij de Akuerdo Kòrsou ta Avansá staat dat partijen, het belang van het stellen van regels gericht op optimalisering van overheidsgelieerde entiteiten onderschrijven, echter dat zij het gewenst achten dat bij het stellen van regels voldoende ruimte wordt geboden aan het overleg tussen een overheidsgelieerde entiteit en de bij die entiteit betrokken vakbonden over de collectieve arbeidsvoorwaarden. Ook achten zij het voorts gewenst dat de onnodig bezwaarlijk aspecten van de bovengenoemde landsverordening voor de overheidsgelieerde entiteit worden weggenomen.

Anno 2020 zijn de afspraken tussen partijen, zoals neergelegd in de Akuerdo Kòrsou ta Avansá nog niet in een landsverordening vastgelegd.

Wel heeft de Minister van Financiën op 13 mei 2020 een ministeriële beschikking, te weten de ministeriële beschikking ter vaststelling van een kader om de personeelslasten van overheidsgelieerde entiteiten te optimaliseren (P.B. 2020, no. 51), vastgesteld. Die beschikking strekt ter uitvoering van de voorwaarden die de Nederlandse regering aan Curaçao heeft opgelegd om de zogenoemde coronasteun te ontvangen. Als gevolg van de COVID-19 pandemie bevindt Curaçao zich, samen met vele andere landen c.q. eilanden in een buitengewone crisissituatie. De economische repercussies van de COVID-19 pandemie voor de economie van Curaçao zijn naar verwachting veel groter dan die ten tijde van de financiële crisis in 2008 – 2009. Het onontkoombare besluit tot het sluiten van de grenzen heeft grote offers met zich meegebracht, in het bijzonder economisch. De belangrijkste exportsector (toerisme) kwam feitelijk tot stilstand. Verwacht wordt dat, zonder maatregelen, deze situatie zal leiden tot verzoeken voor massaontslagen. Tevens zal dit ertoe leiden dat de belastinginkomsten afnemen. Ook op de korte termijn is dit een niet onaannemelijk scenario, want vele bedrijven zullen geneigd zijn de voldoening aan hun belastingverplichtingen voor zich uit te schuiven. Het wegvallen van het toerisme zal op jaarbasis tot een inkomstenderving van tussen NAf 250 – 325 miljoen kunnen leiden. Dit is circa NAf 27 miljoen per maand. Daar bovenop komt dat de uitgaven voor sociale uitkeringen aanzienlijk zullen toenemen en voor de toerisme-gerelateerde activiteiten al gauw kunnen oplopen tot meer dan NAf 8 miljoen op maandbasis aan sociale uitkeringen, de eenmalige cessantia-uitkering niet meegerekend.

Dit betekent dat Curaçao per direct geconfronteerd wordt met een financieel gat in haar begroting en vervolgens op maandbasis van NAf 35 miljoen. Dat tekort wegbezuinigen zal onder de huidige omstandigheden tot maatschappelijke ontwrichting leiden. Tekorten op de lopende dienst worden onvermijdelijk. Curaçao beschikt niet over de benodigde instrumenten en middelen om deze crisissituatie voldoende te mitigeren.

De Nederlandse regering is verzocht om een steunpakket te activeren in de vorm van een noodkredietlijn voor Curaçao ter dekking van overheidstekorten en om de private sector financieel te steunen.



Inmiddels heeft Nederland een eerste en tweede tranche renteloze lening verstrekt. Om een derde tranche steun te ontvangen, zijn door de Rijksministerraad een aantal voorwaarden opgelegd aan Curaçao.

Eén van die voorwaarden is dat de arbeidsvoorwaarden van topfunctionarissen binnen de (semi)publieke sector, inclusief overheidsbedrijven en publiek gefinancierde stichtingen en overige instellingen die voor minimaal voor 50% gefinancierd worden vanuit de begroting, moeten worden gemaximeerd. Het betreft een maximering van de bezoldiging van tot maximaal 130% van het nieuwe genormeerde salaris van de Minister-President van Curaçao, inclusief een gelijke maximering van de secundaire arbeidsvoorwaarden met een gelijke doorwerking naar de tarieven voor consultants. Deze maatregel geldt ook voor bestaande arbeidscontracten. Zoals hierboven gesteld heeft de Minister van Financiën onder meer ter voldoening aan bovengenoemde voorwaarde op 13 mei 2020 de ministeriële beschikking ter vaststelling van een kader om de personeelslasten van overheidsgelieerde entiteiten te optimaliseren (P.B. 2020, no. 51), vastgesteld. Op 4 september 2020 heeft de Minister van Financiën de ministeriële beschikking van de 13de mei 2020 ter vaststelling van een kader om de personeelslasten van overheid gelieerde entiteiten te optimaliseren, bij ministeriële beschikking (P.B. 2020, no. 93) gewijzigd. In de ministeriële beschikking van 4 september 2020 is het maximum voor het inkomen bij een overheidsgelieerde entiteit verlaagd van NAf 290.000,- naar NAf 256.000,-.

De normen zoals neergelegd in de ministeriële beschikking van 13 mei 2020, zoals gewijzigd, zullen in het onderhavige ontwerp vastgelegd worden en hiermee voor een ieder afdwingbaar zijn. Daar waar in het onderhavige ontwerp afgeweken wordt van de normen, zoals neergelegd in de ministeriële beschikking van 13 mei 2020 wordt de reden daarvoor hieronder toegelicht. Ook zal worden aangegeven in hoeverre de inhoud van de ministeriële beschikking al dan niet overeenkomt met de afspraken zoals neergelegd in de Akuerdo Kòrsou ta Avansá.

Een norm die niet meer voorkomt in het onderhavige ontwerp, maar wel in artikel 2, derde lid, van de ministeriële beschikking van 13 mei 2020 en afgesproken in de Akuerdo Kòrsou ta Avansá, is de mogelijkheid tot differentiatie boven het geldende maximum. Aan Curaçao is als voorwaarde voor liquiditeitssteun een algemene maximum van 130% van de bezoldiging van de Minister-President opgelegd, ongeacht de omvang van de omzet van de overheidsgelieerde entiteit en de omvang van de begroting van de overheidsgelieerde entiteit. Dit maximum mag dus niet overschreden worden. Bij een verdere vergelijking van de ministeriële beschikking van 13 mei 2020 ten opzichte van de Akuerdo Kòrsou ta Avansá, kan het volgende worden geconstateerd. Daarbij wordt opgemerkt dat indien bij de vergelijking verwezen wordt naar de Landsverordening optimalisering overheidsgelieerde entiteiten, is omdat partijen in de Akuerdo Kòrsou ta Avansá geen aanleiding hebben gezien om af te wijken van de bepaling van die landsverordening en er dus mee akkoord zijn gegaan.

Zo is de inhoud van artikel 1 van de ministeriële beschikking van 13 mei 2020 met als onderwerp "reis- en verblijfkosten", gelijk aan artikel 55 van de ontwerp-Landsverordening tot wijziging van de Landsverordening optimalisering overheidsgeleerde entiteiten, zoals afgesproken in de Akuerdo Kòrsou ta Avansá, met dien verstande dat de vergoeding van de hotelkosten is gemaximeerd op een bedrag van USD 200 of EUR 200.

Dit artikel is overgenomen in artikel 1 van het onderhavige ontwerp, met het verschil dat de maximale hotelkosten bij buitenlandse reizen gemaximeerd zijn op een bedrag van USD 300,- dan wel EUR 300,- per dag. Deze verhoging heeft te maken met de werkelijke hotelkosten in de praktijk. De gemiddelde prijs van hotelkosten bedraagt al gauw een bedrag van USD 260,-. Zo kan er vanaf USD 220 op Aruba overnacht worden in een centraal gelegen hotel. Het is echter niet de bedoeling om in deze memorie van toelichting hotels op te noemen met hun corresponderende prijs per nacht, maar het staat de burger vrij om een onderzoek te doen naar de gemiddelde hotelkosten. Rekening moet worden gehouden met het gegeven dat op deze zakenreizen de topfunctionarissen in centraal gelegen hotels moet kunnen overnachten, omdat de reizen meestal van korte duur zijn en puur zakelijk. Deze centraal gelegen hotels zijn meestal duurder dan hotels die buiten het centrum liggen.

Artikel 2 van de ministeriële beschikking van 13 mei 2020 met als onderwerp "bezoldiging" is gelijk aan de inhoud van artikel 51 van de ontwerp-Landsverordening tot wijziging van de Landsverordening optimalisering overheidsgeleerde entiteiten, zoals aangepast in de Akuerdo Kòrsou ta Avansá met dien verstande dat voor wat betreft de werkgeverslasten als bedoeld in artikel 4, tweede lid, van het onderhavige ontwerp expliciet wordt bepaald dat deze niet tot de bezoldiging behoren. Deze lasten wordt niet genormeerd, omdat partijen hierop geen invloed hebben. Ook is het maximum in artikel 4, eerste lid, van het onderhavige ontwerp verhoogd van het bedrag van NAf 256.000,- naar een bedrag van NAf 260.000,- bruto per jaar. Dit artikel is opgenomen in artikel 4 van het onderhavige ontwerp. In de Akeurdo Kòrsou ta Avansa (artikel 51) is het bedrag van NAf 290.000 voorgesteld.

Artikel 3 van de ministeriële beschikking van 13 mei 2020 met als onderwerp "bedrijfsvoertuig" is gelijk aan artikel 58 van de ontwerp Landsverordening tot wijziging van de Landsverordening optimalisering overheidsgeleerde entiteiten. Dit artikel is opgenomen in artikel 5 van het onderhavige ontwerp.

Artikel 4 van de ministeriële beschikking van 13 mei 2020 met als onderwerp "overgangsbepaling" bevat onder meer een overgangstermijn van een jaar. Deze overgangsbepaling is – om de hierna aan te geven redenen – niet overgenomen in het onderhavige ontwerp.

In artikel 5 van de ministeriële beschikking van 13 mei 2020 met als onderwerp "indexering en aanpassingen" is gekozen om de maximale bezoldiging om de vijf jaren te indexeren en aan te passen. In de Landsverordening optimalisering overheidsgeleerde entiteit werd in artikel 52 bepaald dat de indexering van de bezoldiging van het personeel van een overheidsgeleerde entiteit aan de ontwikkeling van de kosten van levensonderhoud plaatsvindt in overeenstemming met het beleid en de berekeningsgrondslag zoals gehanteerd door het land Curaçao. Dit artikel is met de Akuerdo Kórsou ta Avansá ingetrokken. De indexeringsbepaling is in artikel 7 van het onderhavige ontwerp opgenomen. Echter dit artikel 7 treedt op een bij landsbesluit tijdstip inwerking in verband met de afspraken in het kader van financiering door Nederland.

Met deze vergelijking heeft de regering willen aantonen dat getracht is om daar waar mogelijk de afspraken zoals neergelegd in de Akeurdo Kórsou ta Avansá te respecteren. De regering realiseert zich dat nog niet alle afspraken neergelegd in de Akuerdo Kórsou ta Avansá zijn verwerkt in het onderhavige ontwerp. Gekozen is om de afspraken zoals neergelegd in de Akuerdo Kórsou ta Avansá in tranches te realiseren, omdat de maximering van de bezoldiging met de nodige spoed bij landsverordening geformaliseerd dient te worden, teneinde in aanmerking te kunnen komen voor liquiditeitssteun.

### **§2. Inkorting van 12.5%**

Een tweede voorwaarde die is gesteld voor de financiering door Nederland, is dat het totale pakket arbeidsvoorwaarden van alle medewerkers in de (semi) publieke sector, inclusief overheidsbedrijven, publiek gefinancierde stichtingen en instellingen die minimaal 50 procent gefinancierd worden uit de begroting - bedoeld wordt dus tevens de overheidsgeleerde entiteiten - met 12.5% wordt verlaagd en tevens vindt er geen indexering tot nader order plaats. Inmiddels is de Landsverordening inkorting arbeidsvoorwaarden reeds tot stand gebracht en gepubliceerd in het P.B. 2020, no. 158, en is dus met 12.5% ingekort op het arbeidsvoorwaardenpakket van ambtenaren. Rest de regering nog de inkorting van de semi publieke sector wettelijk vast te leggen. De overheidsgeleerde entiteiten zijn reeds aangeschreven en in kennis gesteld van de noodzaak om vanuit solidariteitsprincipe de bedoelde inkorting door te voeren. De inkorting geldt voor personeel en directeurs.

### **§3. De rechtvaardiging voor de inbreuk**

Het bij dit ontwerp ingevoerde normenkader en de verlaging van het totale pakket arbeidsvoorwaarden kunnen bestaande rechtsposities aantasten. Deze rechtsposities worden beschermd door artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: artikel 1 EP) betreffende het recht op ongestoord genot van eigendom. Uit juridisch onderzoek is vast komen te staan dat gemaakte salarisafspraken toekomstige vorderingen zijn op de werkgever en naar verwachting door de nationale

rechter en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens worden aangemerkt als eigendom in de zin van artikel 1 EP.

Dit ontwerp vormt daardoor een inmenging op dat eigendomsrecht. Die inmenging moet aan drie eisen voldoen, te weten: (1) er dient een wettelijke basis te zijn, (2) het algemeen belang wordt gediend en (3) er dient sprake te zijn van een «fair balance». Aan de eerste eis wordt middels dit ontwerp voldaan.

Voor wat betreft de eis om het algemeen belang te dienen, kan het volgende worden gesteld. Organisaties die een publieke taak hebben en die bekostigd worden met publiek geld, behoren hun bestuurders ordentelijk te betalen. Ordentelijk betekent: evenwichtig, maatschappelijk verantwoord en niet exorbitant. Overigens moet wel rekening worden gehouden met de wens om vacatures te vullen met kandidaten met kwaliteit en met de wens om die werknemers ook voor een redelijke tijd voor de organisatie te behouden. Het is zeker niet de bedoeling om het primaat van de sociale partners inzake de loonvorming te doorbreken, echter het algemeen belang is, zoals hierboven gesteld, gediend in die gevallen waarin de bezoldiging tot een maatschappelijk verantwoord niveau wordt gebracht.

Voor wat betreft de verlaging van het totale pakket aan arbeidsvoorwaarden bij overheidsgelieerde entiteiten, kan gesteld worden dat deze verlaging het algemeen belang dient. Hoewel de (direct) betrokkenen een achteruitgang in het besteedbaar inkomen zullen ondervinden en daarmee in hun koopkracht, wordt hiermee beoogd liquiditeitssteun van Nederland te blijven ontvangen. Deze liquiditeitssteun zal via steunverlening door de overheid aan bedrijven, werknemers en andere hulpbehoevenden ertoe bijdragen dat de conjunctuur op peil wordt gehouden. Zonder de inkorting op het totale pakket van arbeidsvoorwaarden van de medewerkers van (semi)publieke sector en daardoor dus ook zonder de liquiditeitssteun van Nederland, zou de daling van de algehele koopkracht in Curaçao en die van de belasting- en premieopbrengsten sterker zijn dan die welke de Landsverordening inkorting arbeidsvoorwaarden 2020 en de Landsverordening eerste tranche optimalisering overheidsgelieerde entiteiten op zich zullen veroorzaken.

Voor wat betreft de «fair balance» dienen de volgende aspecten in overweging te worden genomen. De individuele belangen van betrokkenen, de omvang van de groep belanghebbenden en de voorzienbaarheid van de bezoldigingsnormen, alsmede de verlaging van het totale pakket arbeidsvoorwaarden, moeten worden afgewogen tegen het belang van het Land om de bezoldigingsnormen op deze wijze in te voeren c.q. het totale pakket arbeidsvoorwaarden op deze wijze te verlagen. Los van het feit dat het Land op dit moment ter voldoening aan afspraken, deze bezoldigingsnormen dient in te voeren, is dit ontwerp een noodzakelijke gevolg van de financiële situatie, zie hierboven, waarin het Land zich bevindt. De keuze om de bezoldiging van de topfunctionarissen van overheidsgelieerde entiteiten te relateren aan het inkomen van de Minister-President kan als “fair” worden beschouwd. Immers er bestaat geen functie hoger dan die van Minister-

President binnen de regering en de entiteiten zijn gelieerd aan de overheid, de naam zegt het al het zijn overheidsgelieerde entiteiten. Deze organisaties hebben (deels) een publieke taak en worden (deels) bekostigd met publiek geld.

Kostenbeheersing van en door deze entiteiten is nodig; sinds 2014 is met de ontwerp-Landsverordening optimalisering overheidsgelieerde entiteiten getracht de kosten verbonden aan deze entiteiten te beheersen.

#### **§4. Financiële gevolgen**

De financiële situatie van meerdere overheidsgelieerde entiteiten is een punt van zorg. Hun financiële situatie vormt een risico voor de overheidsfinanciën. Daarnaast heeft dat ook een negatief invloed op de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers en bedrijven.

Met dit ontwerp wordt beoogd de financiële situatie van de overheidsgelieerde instellingen dusdanig te verbeteren dat zij niet langer een risico vormen voor de overheidsbegroting.

In de overheidsbegroting is meerjarig voorzien in bijdragen in de vorm van subsidies of overdrachten aan overheidsgelieerde entiteiten. Met het vaststellen van de normen zoals neergelegd in deze landsverordening wordt beoogd dat de overheidsgelieerde entiteit die een bijdrage ontvangt ten laste van de overheidsbegroting haar begroting niet overschrijdt. De jaarlijkse stroom aan subsidies en overdrachten bedraagt 377 miljoen (begroting 2020), waarvan het leeuwendeel wordt uitgekeerd aan overheidsgelieerde entiteiten. Aan de andere kant wordt beoogd dat ook overheidsgelieerde entiteiten die zonder een overheidsbijdrage hun bedrijf voeren, niet bij de overheid komen aankloppen voor financiële steun. Op deze wijze wordt de overheidsbegroting evenmin overschreden en dient dit beleid de meerjarenramingen in de overheidsbegroting te ondersteunen.

Toezichthoudende taken die krachtens deze landsverordening aan personen wordt toegekend, zullen binnen het ambtelijk apparaat worden ingevuld, zodat ook hier sprake zal zijn van budgetneutraliteit. Met dit laatste wordt bedoeld op de nieuw aangetrokken dan wel nog aan te trekken financiële directeurs per ministerie die de toezichtwerkzaamheden als onderdeel van hun takenpakket kunnen uitvoeren.

Verwezen wordt naar artikel 41, zesde lid, van de Landsverordening comptabiliteit 2010 waarin deze toezichthoudende taak ten aanzien van overheidsgelieerde entiteiten is opgenomen.

#### **§5. Advies Sociaal Economische Raad**

Op 20 november 2020 heeft de Sociaal Economische Raad (hierna: SER) advies uitgebracht inzake het onderhavige ontwerp.

*De SER (paragrafen 1.2 en 1.3) besteedt ruim aandacht aan de procedure met betrekking tot spoedadviesaanvraag en komt tot de conclusie dat de zeer ernstige*

*sociaaleconomische crisis en de zeer omvangrijke liquiditeitsbehoefte een objectieve rechtvaardiging is voor de spoedadviesaanvraag.*

*De SER (paragraaf 2.1) komt tot het voorlopige oordeel dat het onderhavige ontwerp een geheel nieuw en zelfstandig ontwerp is, losgekoppeld van de Landsverordening optimalisering overheidsgeleerde entiteiten.*

Het onderhavig ontwerp is inderdaad een nieuw wetsontwerp, waarbij de regering ter voldoening aan de voorwaarden van de Nederlandse liquiditeitssteun, deze normen heeft vastgelegd in het onderhavige ontwerp en daarbij tevens getracht - daar waar mogelijk - aan te sluiten bij de afspraken zoals neergelegd in de Akuerdo Kórsou ta Avansá.

De regering zal voor wat betreft het implementatietraject van de overige afspraken neergelegd in de Akuerdo Kórsou ta Avansa die niet verwerkt zijn in het onderhavige ontwerp nader onderzoek verrichten om te bepalen in hoeverre en per wanneer dit traject voortgezet kan worden. Het uitgangspunt is dat de afspraken zoals neergelegd in de Akuerdo Kórsou ta Avansá wettelijk vastgelegd dienen te worden, alvorens het wetgevingsproces van de goedgekeurde ontwerp-Landsverordening optimalisering overheidsgeleerde entiteiten kan worden voortgezet.

De ministeriële beschikking van 13 mei 2020 ter vaststelling van een kader om de personeelslasten van overheidsgeleerde entiteiten te optimaliseren wordt met de totstandkoming van het onderhavige ontwerp ingetrokken. Zie artikel 15 van het onderhavige ontwerp.

*De SER (paragraaf 2.1.2) wenst te vernemen welke overwegingen ten grondslag hebben gelegen aan het feit dat bij de meest recente herziening van het Curaçaose Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek niet een bepaling is opgenomen met betrekking tot een algemeen bezoldigingsbeleid voor bestuurders van vennootschappen met statutaire zetel in Curaçao, gelijk aan de Nederlandse 2:135 BW.*

Op Curaçao bestaat al geruime tijd onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie een Vaste Commissie Vennootschapsrecht, die in verschillende samenstellingen, is samengesteld uit vertegenwoordigers van de rechtspraak en het bedrijfsleven in Curaçao. De commissie wordt bijgestaan door twee adviserende leden uit Nederland. De recentelijk gepubliceerde Landsverordening tot nadere wijziging Boek 2 BW (P.B. 2020, no. 163) is tot stand gekomen door een commissie die bestond uit de volgende leden: Dr. Faroe Metry (voorzitter), Mr. Wilfred Flocker (secretaris), Mr. Henri Burgers (namens de Antilliaanse-Arubaanse Notariële Vereniging), Mr. Miranda van der Hoeven (namens de Orde van Advocaten Curaçao), Mr. John Jacobs (namens de Kamer van Koophandel en Nijverheid Curaçao), Mr. Focco Lunsingh Scheurleer (namens de CIFA) en de adviseurs Prof. Mr. Peter van Schilfgaarde, emeritus hoogleraar ondernemingsrecht Universiteit Utrecht en Prof. Mr. Gerard van Solinge, hoogleraar ondernemingsrecht Radboud Universiteit Nijmegen en advocaat te Amsterdam. De Vaste Commissie Vennootschapsrecht komt tweemaal per jaar bijeen op Curaçao. Het verzoek van de SER om op basis van objectieve criteria te laten toetsen of

het haalbaar is om de bovengenoemde Nederlandse bepaling van Boek 2 in de Curaçaose BW op te nemen is doorgeleid naar de Minister van Justitie.

*De SER (paragraaf 2.1.3) mist een koppeling van maximum bezoldiging bestuurders overheidsgelieerde entiteit met Minister-President-norm.*

De regering merkt op dat de maximum bezoldiging bestuurders overheidsgelieerde entiteiten wel gekoppeld is aan de bezoldiging van de Minister-President. De koppeling aan een wettelijke regeling, waarin de bezoldiging van de Minister-President is vastgelegd, is voorheen niet mogelijk geweest, omdat een dergelijke regeling niet bestond ten tijde van vaststelling van de ministeriële beschikking van 13 mei 2020 ter vaststelling van een kader om de personeelslasten van overheidsgelieerde entiteiten te optimaliseren (P.B. 2020, no. 51, zoals gewijzigd bij P.B. 2020, no. 93). Binnenkort wordt bij de Staten een ontwerp-Landsverordening geldelijke voorzieningen ministers ingediend en is de informatie over de koppeling met de Minister-President-norm voor een ieder beschikbaar. Het is dan ook om die reden dat de norm in het onderhavige ontwerp aangepast is. In eerste instantie is de norm, zoals vastgelegd in de Akuerdo Kórsou ta Avansá gehanteerd. Thans is de aanpassing en verhoging van de norm gebaseerd op de bezoldiging van de Minister-President, zoals neergelegd in de ontwerp-Landsverordening geldelijke voorzieningen ministers, waarbij uitgegaan is van een 25% korting op de bezoldiging van de Minister-President-norm.

De zogenoemde MinPres-norm bedraagt 130% van de bezoldiging van de Minister-President.

*De SER (paragraaf 2.1.4) acht ongedifferentieerde regulering ter optimalisatie personeelslasten overheidsgelieerde entiteiten niet aan te bevelen, omdat deze entiteiten instellingen betreffen die qua rechtsvorm, qua omvang en werkterrein verschillen, waarbij sommige ook internationaal opereren. Daarnaast maakt het uit of de entiteit een monopolie positie heeft of niet.*

De regering is het met de SER eens dat er (grote) verschillen kunnen bestaan tussen de verschillende instellingen waarop deze landsverordening van toepassing is, echter niet valt te ontkomen aan het gegeven dat deze instellingen ook een gemeenschappelijke deler hebben en dat is hun verbondenheid met de overheid. Een overheid die als gevolg van de economische crisis, volledig afhankelijk is van de financiële steun van Nederland en die nu alles in het werk moet stellen om deze crisis zo goed als mogelijk te overleven. Curaçao dient aan de voorwaarden voor de ontvangen begrotingssteun te voldoen. Die omstandigheid maakt dat dit ontwerp thans, in navolging van de Landsverordening inkorting arbeidsvoorwaarden 2020, hoogstnodig is.

De vastgestelde maximale bezoldiging is een jaarmaximum. De ruimte bestaat voor overheidsgelieerde instellingen om onder dit maximum te differentiëren, waardoor de regering niet in strijd handelt met het bepaalde in de Code

Coporate Governance dat de bezoldiging van individuele bestuurders per entiteit moet worden bepaald.

*De SER (paragraaf 2.2.1) heeft zijn bedenkingen of de besparingen in de personele sfeer in 's Landskas zullen vloeien.*

De regering merkt op dat de SER terecht ervan uit is gegaan dat regering met de besparingen niet de beschikking krijgt over de vrijgekomen middelen; in principe blijven de vrijgekomen middelen in de entiteit; er is geen afromingsbeleid gemaakt. De regering gaat er wel vanuit dat de verminderingen in de "cost of doing business" voor zover mogelijk en relevant zal resulteren in lagere prijzen/kosten aan de consument.

*De SER (paragraaf 2.2.2) acht het van belang om zicht te krijgen op de totale loonmassa van de overheidsgelieerde entiteiten, opdat de effecten van de voorgestelde maatregel in kaart gebracht kan worden. Ook op het vlak van de sociale verzekeringspremies zullen effecten optreden, aldus de SER.*

De regering beschikt niet over de opgevraagde informatie inzake de totale loonmassa. De regering gaat ervan uit dat de inkorting op de secundaire en tertiaire arbeidsvoorwaarden zal worden toegepast; het salaris blijft in principe intact. Daardoor is de impact op de sociale verzekeringspremies minimaal; zelfs ingeval van inkorting op bonus en vakantie-uitkering zou dit een kleine impact op de sociale premie verschuldigd over deze bedragen als gevolg hebben, aangezien de inkorting op deze componenten maximaal 12.5% van de totale loonsom bedragen waarop dan weer de premie wordt berekend. Bovendien variëren deze componenten per entiteit, dus ook de impact.

*Vanwege de gerede twijfels over de effectiviteit (paragraaf 2.2.3) van het onderhavige ontwerp, acht de SER het raadzaam om binnen niet al te lange tijd, bijvoorbeeld drie jaar na de inwerkingtredingsdatum, onderhavige regeling aan een onderzoek c.q. evaluatie te onderwerpen.*

Het evalueren van het functioneren van overheidsgelieerde entiteiten is een actiepunt van de regering. Zie ook het uitvoeringsagenda van het Landspakket Curaçao waarin is bepaald dat op basis van een integrale doorlichting van de (semi-) overheidsbedrijven en overheidsentiteiten naar legitimiteit van publiek aandeelhouderschap, effectiviteit en doelmatigheid zullen voorstellen worden ontwikkeld en geïmplementeerd.

*De SER staat vanuit het solidariteitsprincipe voor een adequaat en maatschappelijk aanvaardbaar beloningsbeleid voor topfunctionarissen in de (semi)publieke sector, waarbij de beloning in een redelijke verhouding staat tot de gedragen verantwoordelijkheid, de aan de functie gestelde eisen en het tijdsbeslag. Publiek geld moet naar het oordeel van de SER niet besteed worden aan bovenmatige beloning.*

De regering onderschrijft dit standpunt van de SER en heeft kennisgenomen van de kanttekeningen en aanbeveling om de arbeidsproductiviteit te



verhogen. De overige opmerkingen en aandachtspunten zijn in het ontwerp en memorie van toelichting geadresseerd.

#### **§6. Advies Raad van Advies**

De Raad van Advies heeft op 1 december 2020 advies (RvA no. RA/36-20-LV) uitgebracht inzake het onderhavige ontwerp.

*In paragraaf 1 beschrijft de Raad de ontwikkelingen rondom vaststelling van overheidswege van financiële regels met betrekking tot overheidsgeleerde entiteiten en in paragraaf 2 gaat de Raad in op een viertal opmerkingen die reeds zijn opgemerkt in eerdere adviezen van de Raad van Advies en waarmee de regering volgens de Raad onvoldoende rekening heeft gehouden.*

#### ***Verbod van willekeur (pagina 2, onder 2.b)***

*In de eerste plaats vindt de Raad dat doordat inzicht ontbreekt in het totale pakket van arbeidsvoorwaarden, en thans ook in de (verwachte) besparing bij overheidsgeleerde entiteiten en op de overheidsbegroting, in de weg staat van het met het oog op het algemeen beginsel van het verbod van willekeur maken van een gedegen belangenafweging. De Raad van Advies verzoekt de regering om cijfermatige onderbouwing te geven van de voorgestelde maatregelen.*

De regering is niet bij machte om deze cijfermatige onderbouwing te geven, omdat deze organisaties, organisaties betreffen waar de regering geen invloed heeft op het beloningsbeleid en/of het arbeidsvoorwaardenpakket van de werknemers van deze organisaties. Daarnaast bestaat over het algemeen hieromtrent weinig transparantie en ontbreekt de plicht om deze gegevens te publiceren. Ook kan worden gesteld dat de rechtspersonen, verenigingen, stichtingen, vennootschappen en andere instellingen die onder het toepassingsbereik van deze landsverordening vallen zo divers qua inrichting, omvang van omzet, omvang van personeel, specialisatie, enzovoorts, dat niet volstaan kan worden met een financiële analyse van het arbeidsvoorwaardenpakket van één of enkele van deze organisaties wat dan geëxtrapoleerd kan worden voor het geheel. Met deze landsverordening wordt de eerste stap gezet om transparantie te creëren en richtlijnen te formuleren waar deze organisaties aan dienen te voldoen ten aanzien van onder andere de maximaal te hanteren bezoldiging voor de topfunctionarissen.

#### ***Andere regelingen (pagina 4, onder 2c)***

*De Raad van Advies adviseert de regering om in de memorie van toelichting duidelijk te maken of de hierboven genoemde andere regelingen al dan niet gehandhaafd dienen te blijven.*

De Ministeriële beschikking van de 13<sup>de</sup> mei 2020 ter vaststelling van een kader om personeelslasten van overheid geleerde entiteiten te optimaliseren wordt in artikel 15 van het onderhavige ontwerp ingetrokken. Voor wat betreft de ontwerp-Landsverordening optimalisering overheidsgeleerde entiteiten bestaat het convenant van 1 december 2016 getiteld: Akuerdo

Kòrsou ta Avansá. Zoals reeds eerder aangegeven zal de regering in tranches uitvoering geven aan de afspraken over de door te voeren wijzigingen van het op 17 augustus 2016 door de Staten van Curaçao goedgekeurde ontwerp-Landsverordening optimalisering overheidsgelieerde entiteiten.

De regering heeft de nog door te voeren wijzigingen zoals 1 december 2016 afgesproken in beraad en bestudeert in hoeverre deze wijzigingen onder de huidige omstandigheden nog zoals overeengekomen doorgevoerd kunnen worden. Zodra deze analyse is verricht zal de regering alle stakeholders hieromtrent informeren en het wetgevingsproces inzake de door te voeren wijzigingen voortzetten.

***Corporate Governance (pagina 4, onder 2d)***

*De Raad adviseert de regering het reeds tot stand gebrachte Landsbesluit van de 12<sup>de</sup> mei 2020 tot wijziging van het Landsbesluit Code Corporate Governance bij het onderhavige ontwerp formeel in te trekken, omdat onder andere het van overeenkomstige toepassing verklaren van het Landsbesluit Code Corporate Governance op zelfstandige bestuursorganen en bij wet ingestelde rechtspersonen door middel van een (wijziging van een) landsbesluit naar het oordeel van de Raad op gespannen voet staat met het doel en strekking van de Landsverordening Corporate Governance.*

De regering kan zich niet vinden in het standpunt van de Raad dat het van toepassing verklaren van de Code op ZBO's en bij wet ingestelde rechtspersonen op gespannen voet staat met de doel en strekking van de Landsverordening Corporate Governance. Ook op deze organen en rechtspersonen zou Corporate Governance van toepassing moeten zijn. Hun bestuurlijke organisatiemodel verschilt niet van die van de vennootschappen met een bestuurder en toezichthoudend orgaan.

***Gevolgen voor de koopkracht en voor de overheidsopdrachten (pagina 5)***

De regering onderschrijft de opmerking van de Raad dat zonder de inkorting op het totale pakket van arbeidsvoorwaarden van de medewerkers van de overheidsgelieerde entiteiten en daardoor dus ook zonder de liquiditeitssteun van Nederland, de daling van de algehele koopkracht in Curaçao en die van de belasting- en premieopbrengsten sterker zijn dan die welke de Landsverordening inkorting arbeidsvoorwaarden 2020 en deze landsverordening op zich zullen veroorzaken en is in paragraaf 1 van de memorie van toelichting hierop ingegaan.

***De Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten en de rol van Sint Maarten (pagina 5, onder 3.)***

*De Raad vraagt zich af of de medewerking van het land Sint Maarten noodzakelijk is om het arbeidsvoorwaardenpakket van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten aan te passen en hoe in dit geval in de praktijk zal worden omgegaan.*

Vanwege het gegeven dat de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten de Centrale Bank is voor beide landen, kan het arbeidsvoorwaardenpakket

slechts aangepast worden in overleg met Sint Maarten. De Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten zal dientengevolge niet onder het toepassingsbereik van het onderhavige ontwerp vallen.

*De reikwijdte van de landsverordening (pagina 5, onder punt 4)*

*De Raad geeft aan dat de arbeidsovereenkomst zoals geregeld in artikel 1613 van Boek 7a van het Burgerlijk Wetboek als uitgangspunt is genomen in het ontwerp. Dit komt tot uitdrukking in bijvoorbeeld de gebezigde termen "bezoldiging". Volgens de Raad dient ook rekening gehouden te worden met het feit dat met de directeur van de overheidsgelieerde entiteiten geen arbeidsovereenkomst, doch een overeenkomst van opdracht in de zin van artikel 400 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek worden gesloten. De Raad is van oordeel dat de regels met betrekking tot de optimalisering van overheidsgelieerde entiteiten zoals opgenomen in het ontwerp ook ten aanzien van medewerkers met een overeenkomst van opdracht zouden moeten gelden.*

De arbeidsovereenkomst zoals geregeld in artikel 1613 van Boek 7a geeft recht op loon en de overeenkomst van opdracht ook. Het gaat in deze landsverordening om de maximalisering van de bezoldiging van de directeur(en) of bestuur van een overheidsgelieerde entiteit, ongeacht of het loon gebaseerd is op een dienstverband, arbeidsovereenkomst, overeenkomst van opdracht of een gemengde overeenkomst. Juist omdat in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek de term bezoldiging wordt gehanteerd, is deze term gebezigd in het ontwerp. Zie ook paragraaf 3.11 van het Landsbesluit Code Corporate Governance Curaçao getiteld: Bezoldiging van het bestuur. Daarin is opgenomen dat de bezoldiging van het bestuur wordt vastgesteld door de raad van commissarissen, rekening houdende met de door de algemene vergadering van aandeelhouders vastgestelde kaders. Om te voorkomen dat door de toepassing van het begrip "dienstverband" er een misverstand ontstaat over het toepassingsbereik van de landsverordening is in de begripsbepaling opgenomen dat onder dienstverband tevens wordt verstaan een overeenkomst van opdracht of arbeidsovereenkomst of welk ander overeenkomst. Het ontwerp is aangepast conform het advies van de Raad

*Toezicht, handhaving en sancties (pagina 6, onder punt 5)*

*De Raad adviseert om toezicht en handhabingsbepalingen in de landsverordening op te nemen.*

De regering kan zich vinden in het voorstel van de Raad om het ontwerp uit te breiden met toezicht- en handhabingsbepalingen. In het ontwerp is de herstelsanctie, de last onder dwangsom, opgenomen.

*Terugwerkende kracht (pagina 6)*

*De Raad adviseert de regering om duidelijkheid te scheppen door artikel 12 van het ontwerp aan te passen, want door de formulering is onduidelijk of periode van een jaar voor het hebben van een bezoldiging boven het maximum vanaf 1 juli 2020 dient te gelden of vanaf de datum van inwerkingtreding.*

De maximalisering van de bezoldiging geldt met terugwerkende kracht vanaf 1 juli 2020. In het overgangsrecht wordt dus de datum van 1 juli 2020 gehanteerd. Het artikel is aangepast conform het advies van de Raad.

***De afbouwregeling (pagina 7)***

*De Raad adviseert de regering om artikel 12, derde lid, (artikel 14 nieuw) aan te passen, omdat bij de hantering van de berekening voorgesteld in het derde lid, een verschil kan overblijven waardoor de bezoldiging na deze periode hoger zal blijven dan het maximum van NAf 256.000.*

Het derde lid van artikel 12 is aangepast.

***De overheidsgelieerde entiteiten in relatie tot de collectieve sector (pagina 7)***

*De financiële verplichtingen van de gehele collectieve sector (als omschreven in de Landsverordening comptabiliteit 2010) zijn relevant voor de financiële positie van het Land. Gezien het oogmerk van het ontwerp om de financiële situatie van overheidsgelieerde entiteiten zodanig te verbeteren dat zij niet langer een risico vormen voor de overheidsbegroting, vraagt de Raad zich af of er een relatie is tussen de in het ontwerp gecategoriseerde overheidsgelieerde entiteiten en de collectieve sector. Tevens vraagt de Raad zich af of de entiteiten, genoemd in bijlage 2 van het ontwerp in relatie tot de omschrijving van dat begrip in de Landsverordening corporate governance een sluitend geheel zullen vormen.*

De regering onderschrijft het standpunt van de Raad dat alle tot de collectieve sector behorende entiteiten, onder het toepassingsbereik van deze landsverordening dienen te vallen. In de Landsverordening corporate governance wordt onder een vennootschap verstaan een naamloze of besloten vennootschap met statutaire zetel in Curaçao en waarvan de aandelen deels of in het geheel, rechtstreeks of door tussenkomst van een derde, in handen zijn van Curaçao. Voor deze landsverordening is een ondergrens van 50% aandelen aangehouden. Indien naderhand vast komt te staan dat er vennootschappen bestaan waarin het Land minder dan 50% aandelen houdt en toch een risico vormen voor de overheidsbegroting, zal deze landsverordening aangepast moeten worden om de financiële risico's te verminderen.

***De term indirect (pagina 8)***

*Het is volgens de Raad niet duidelijk wat met de term "indirect" wordt bedoeld in artikel 1, onderdeel c, onder 3°. De Raad adviseert de regering om dat artikelonderdeel aan te passen.*

De term "indirect" is vervangen door de term "rechtstreeks of door tussenkomst van een derde" zoals bepaald in artikel 1, onderdeel k, van de Landsverordening corporate governance (P.B. 2014, no. 3).

***De term rechtstreeks***

*De Raad vraagt of een gesubsidieerde instelling die minder dan 50% gesubsidieerd wordt, maar door andere inkomsten, zoals een indirecte subsidie, bijvoorbeeld*

*inkomsten genereren met overheidseigendom, ook onder het toepassingsbereik van deze landsverordening valt. De Raad vraagt om meer duidelijkheid te creëren.*

Aan dit artikelonderdeel is de term bekostiging nader gedefinieerd, waardoor andere inkomsten, indirect van de overheid afkomstig, bijvoorbeeld inkomsten uit overheidseigendom en niet onder de subsidie inkomsten vallen, ook worden meegenomen in de 50% berekening.

*De term “partijen”, “verantwoordelijke”, “dienstverband” en “inkomen” (pagina 8)*

*In artikel 3 wordt de termen “partijen”, “verantwoordelijke” en “dienstverband” gehanteerd. De Raad adviseert het ontwerp aan te passen, omdat niet duidelijk is wat daaronder moet worden verstaan.*

Het ontwerp is aangepast, de term “partijen” en “dienstverband” is opgenomen in de definitiebepaling. De term “verantwoordelijke” is een verschrijving, deze term is uit het ontwerp gehaald. Ook de term “inkomen” is vervangen door de term “bezoldiging”.

*Differentiatie ten aanzien van de hoogte van de bezoldiging (pagina 9)*

*De Raad is van oordeel dat het bepalen van nadere regels bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, dient te geschieden.*

Het artikel 4 van het ontwerp had een vijfde lid, waarin werd bepaald dat afhankelijk van de omvang van de omzet van de overheidsgelieerde entiteit of de omvang van de begroting van de overheidsgelieerde entiteit voor wat betreft de hoogte van de bezoldiging gedifferentieerd kan worden binnen de kaders van dit maximum. Bij ministeriële regeling met algemene werking kunnen nadere regels over de wijze van differentiatie gesteld worden.

De mogelijkheid van differentiatie blijft bestaan omdat deze landsverordening slechts een maximale bezoldigingsnorm vaststelt. De mogelijkheid om hierover regels vast te stellen is uit het ontwerp gehaald, dus het vijfde lid van artikel 4 is uit het ontwerp gehaald. Verwezen wordt naar artikel 3.11 van het Landsbesluit Code Corporate Governance Curaçao<sup>1</sup> waarin is bepaald dat de bezoldiging van het bestuur wordt vastgesteld door de raad van commissarissen, rekening houdende met de door de algemene vergadering van aandeelhouders vastgestelde kaders. De bezoldigingsstructuur, met inbegrip van ontslagvergoeding is zodanig dat zij de belangen van de vennootschap op middellange en lange termijn bevordert, niet aanzet tot gedrag van bestuurders in hun eigen belang met veronachtzaming van het belang van de vennootschap en waarbij falende bestuurders bij ontslag niet worden ‘beloond’. Bij de vaststelling van de hoogte en structuur van de bestuursbezoldiging wordt onder meer rekening gehouden met de resultatenontwikkeling alsmede andere voor de vennootschap relevante ontwikkelingen. Hierin zijn reeds een aantal belangrijke elementen

---

<sup>1</sup> P.B. 2014, no. 4, zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2020, no. 50.

omschreven die van belang zijn bij de bepaling van de bezoldiging van het bestuur of de directeur van de overheidsgelieerde entiteit.

#### ***Bedrijfsvoertuig (pagina 9)***

*De Raad adviseert de term "directeuren" aan te passen omdat niet alleen directeuren in aanmerking kunnen komen voor het gebruik van auto's, maar ook bijvoorbeeld een president van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten. Ook voor de term "auto" dient de term "motorvoertuig" te worden gehanteerd.*

Overall waar in deze landsverordening de term "directeur" wordt gehanteerd, wordt bedoeld elk lid van het Bestuur of Raad van Bestuur van een overheidsgelieerde entiteit. Volledigheidshalve is het begrip "directeur" in artikel 1, begripsbepaling opgenomen. De term "auto" is vervangen door de term "bedrijfsvoertuig". Hiermee is de bepaling duidelijk. Het zij opgemerkt dat deze landsverordening niet van toepassing is op de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten.

#### ***Aanpassing van reglementen (pagina 10)***

*De Raad van Advies vraagt de aandacht van de regering voor het totstandkomingsproces van de reglementen van de verschillende bij wet ingestelde rechtspersonen, die per rechtspersoon kan verschillen.*

De verantwoordelijke organen zullen steeds de wettelijk voorgeschreven procedure dienen te volgen, inhoudende dat daar waar bijvoorbeeld de goedkeuring van de Gouverneur nodig is bij landsbesluit, deze goedkeuringsprocedure gevolgd zal worden.

#### ***Harheidsclausule (pagina 11) en overige opmerkingen***

Het opschrift hardheidsclausule is uit het onderhavige ontwerp gehaald en een afwijkingsbepaling is opgenomen in artikel 10 conform het advies van de Raad van Advies.

#### ***De Nederlandse Wet normering topinkomens als inspiratie (pagina 13)***

De regering neemt deze adviespunten in beraad.

De overige opmerkingen van wetstechnische en redactionele aard zijn verwerkt in het ontwerp en bijbehorende memorie van toelichting.

### **§7. Artikelsgewijze toelichting**

#### **Artikel 1 (Begripsbepaling)**

Krachtens artikel 1, onderdeel a, zullen de rechtspersonen, de verenigingen, stichtingen, vennootschappen en andere instellingen die onder het toepassingsbereik van deze landsverordening vallen, in een bijlage behorende bij deze landsverordening worden opgenomen.

Ingevolge dit artikel worden tot overheidsgelieerde entiteiten niet alleen entiteiten gerekend welke door de overheid zijn opgericht of waarin de overheid een meerderheidsbelang in heeft, maar ook privaatrechtelijke instellingen die voor meer dan 50% financieel afhankelijk zijn van de overheid in de vorm van een rechtstreekse subsidie of bekostiging ten laste van de

instellingen die voor meer dan 50% financieel afhankelijk zijn van de overheid in de vorm van een rechtstreekse subsidie of bekostiging ten laste van de landsbegroting. Daarnaast zullen ook de vennootschappen en stichtingen die onder de Landsverordening corporate governance vallen, tot de overheidsgelieerde entiteiten worden gerekend. Duidelijkheidshalve worden bovenbedoelde entiteiten in een bijlage bij deze landsverordening worden opgenomen.

De bijlagen, krachtens artikel 1, eerste lid, onderdeel a, kunnen bij ministeriële regeling worden aangepast mocht het zo zijn dat per abuis een rechtspersoon, vereniging, stichting, vennootschap of instelling, die aan de criteria genoemd in artikel 1, onderdeel a, voldoet niet in de bijlagen zijn opgenomen. Ook kan het voorkomen dat een dergelijke instelling na datum van totstandkoming van deze landsverordening wordt opgericht of ingesteld. Met deze delegatiebepaling wordt het mogelijk om de bijlagen naderhand aan te passen. In die regeling wordt de datum van inwerkingtreding van de normen, zoals vastgelegd in deze landsverordening bepaald. Voor een instelling die na datum van inwerkingtreding van deze landsverordening wordt opgericht, kunnen de normen niet met terugwerkende kracht van toepassing worden verklaard. Wel ten aanzien van een overheidsgelieerde entiteit die abusievelijk niet in de lijst is opgenomen.

Een directeur (onderdeel d) is een bestuurslid. Een bestuurslid van een overheidsgelieerde entiteit wordt niet altijd aangeduid als directeur. Zie bijvoorbeeld de aanduiding van één van de bestuursleden van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten, die wordt aangeduid als president. Door deze definitiebepaling wordt duidelijk gemaakt dat de landsverordening van toepassing is op een ieder die een functie vervult in het bestuur. In de Landsverordening corporate governance vallen commissarissen ook onder de definitiebepaling van bestuurders. Voor de toepassing van het onderhavige ontwerp is dat niet het geval.

Met het begrip “dienstverband” (onderdeel e) wordt aangegeven dat de reikwijdte van de landsverordening betreft elke aanstelling of andere titel op grond waarvan het bestuur of de directeur tegen betaling zijn opgedragen taken vervult en niet slechts in geval er sprake is van een dienstverband. Een bestuurder of directeur kan bijvoorbeeld ook op basis van een overeenkomst van opdracht werkzaam zijn voor een overheidsgelieerde entiteit.

#### Artikel 2 (Reis- en verlijfskosten)

In dit artikel worden de reis- en verblijfskosten voor het personeel van overheidsgelieerde entiteiten genormeerd.

#### Artikelen 3 en 4 (Overeenkomst & Bezoldigingsmaximum)

In artikel 3 is de plicht opgelegd om het maximum, bepaald in artikel 4, aan te houden. In artikel 4 worden de componenten van de bezoldiging wettelijk

vastgelegd. Hiermee wordt een nadere regeling voor bijvoorbeeld de vakantie-uitkering overbodig. Met het bedrag genoemd in het eerste lid wordt voldaan aan de 130% norm, de zogenaamde Rhuggenaath-norm of Minister-President-norm. Dit laatste betekent dat de bezoldiging van deze topfunctionarissen maximaal 130% van de bezoldiging van de Minister-President kan bedragen. In het eerste lid, onderdeel e van artikel 4 is de volgende component opgenomen: elke andere beloning, in geld en natura, onder welke benaming dan ook.

De prestatie-bonus is te kwalificeren als een beloning als bedoeld in onderdeel e; de prestatie-bonus komt dus niet boven de 130% norm.

Het jaarlijkse maximum bedrag van NAf 260.000,- bestaat uit de volgende componenten:

125% van schaal 18.9	18.203,75
Toelage	2.750,-
Vakantietoelage 6%	1.257,23
Totaal	22.210,98
Doorvoeren van korting met 25%	16.658,23

Het bedrag van NAf 16.658,23 per maand is op jaarbasis NAf 199.898,76. Inclusief de toeslag van 30% vanwege de norm, resulteert in een jaarlijkse maximum bedrag van NAf 259.868,39, dat wordt afgerond op NAf 260.000,-.

Een overheidsgelieerde entiteit en de bij die overheidsgelieerde entiteit betrokken vakbonden zijn vrij om met elkaar binnen de kaders vastgelegd in onderhavige ontwerp te onderhandelen en te bepalen uit welke varianten en hoogte het beloningsbeleid zal bestaan en hoe die varianten zich tot elkaar verhouden.

In tegenstelling tot het bepaalde in de ministeriële beschikking van 13 mei 2020 kan de 130% norm niet worden overschreden, ongeacht de omvang van de omzet, respectievelijk de omvang van de begroting van de overheidsgelieerde entiteit.

Het bedrag, genoemd in het eerste lid, is een maximum bedrag over het gehele jaar. Afhankelijk van de omvang van de omzet van de overheidsgelieerde entiteit, de omvang van de begroting van de overheidsgelieerde entiteit, de verantwoordelijkheid en risico's van het bestuur, kan voor wat betreft de hoogte van de bezoldiging gedifferentieerd worden binnen de kaders van dit maximum en overeenkomstig de normen zoals vastgelegd in het Landsbesluit Code Corporate Governance Curaçao.

In de memorie van toelichting van de op 17 augustus 2016 goedgekeurde ontwerp-Landsverordening optimalisering overheidsgelieerde entiteit wordt ten aanzien van de beloningsstructuur van overheidsgelieerde entiteiten het volgende opgemerkt.

“Waar ook substantiële afwijkingen worden geconstateerd is in de beloningsstructuur van overheidsgelieerde entiteiten. Hoewel



overheidsgeleerde entiteiten publieke goederen of diensten leveren en vaak niet hoeven te concurreren, daar hun markt is afgeschermd, blijkt dat de beloning gehanteerd wordt als die welke geldt in de private sector, waar wel geconcurrerd moet worden, waar sluiting van het bedrijf een risico vormt, en waar ontslagen ook een groter risico vormen. Ook hier geldt dan dat de hogere kosten worden doorberekend aan de afnemer van de goederen en diensten, wat zowel de economie als de gemeenschap bezwaart. Dit indiceert in feite misbruik van hun marktmachtspositie. Ook hier worden voorzieningen voor getroffen door normen in te voeren in de beloningsstructuur bij overheidsgeleerde entiteiten. Met deze normen wordt de marktwerking niet verstoord. Integendeel, de veelal exclusieve rechten van vele overheidsgeleerde entiteiten leiden tot inefficiënte prijsvorming op de productenmarkt en tot een verstoorde arbeidsmarkt. De normen zorgen op dit gebied juist voor meer marktwerking op de arbeidsmarkt door de overheid, als grote werkgever als norm te hanteren, en op die manier via een efficiëntieslag het gezond maken van de overheidsgeleerde entiteiten, alsook een meer marktconforme (lagere) prijsstelling aan de gemeenschap mogelijk te maken. Het feit dat de overheidsgeleerde entiteiten niet aan prestaties gebonden zijn, noch financieel, noch in de dienstverlening, en in feite erop rekenen dat wanneer de zaak financieel uit de hand loopt de overheid gaat bijspringen of de gemeenschap opgescheept kan worden met de consequenties daarvan door hogere prijzen toe te passen, beïnvloedt negatief het concurrentievermogen, het investeringsklimaat en de betalingsbalanspositie van Curaçao.”

De regering handhaaft dit standpunt enkele jaren later, zie ook de inhoud van de financiële paragraaf in deze memorie van toelichting.

#### Artikel 5 (Bedrijfsvoertuig)

Voorwaarden ten aanzien van de bedrijfsvoertuig behoren tot het arbeidsvoorwaardenpakket. Ook hier worden normen vastgesteld die voor de instellingen en organisaties genoemd in deze landsverordening dienen te gelden teneinde de overheidsuitgaven betaalbaar te doen zijn. Indirect drukken deze kosten ook op de begroting van het Land.

#### Artikel 6 (Arbeidsvoorwaarden)

Voor een groot aantal organisaties die als overheidsgeleerde entiteit worden aangemerkt worden de arbeidsvoorwaarden voor het personeel of de directie in een reglement vastgesteld.

De arbeidsvoorwaarden van de directeur en adjunct-directeuren van de Sociale Verzekeringsbank zijn ook neergelegd in een reglement dat na goedkeuring door de Gouverneur, wordt vastgesteld door de Raad van Toezicht en Advies, zie artikelen 6 en 8 van de Landsverordening Sociale Verzekeringsbank<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> P.B. 1960, no. 54, zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2013, no. 3.

De arbeidsvoorwaarden van de leden van de directie en het personeel van het Algemeen Pensioenfonds van Curaçao worden vastgesteld door het bestuur van het fonds in een reglement, dat bij landsbesluit dient te worden goedgekeurd, zie artikel 10 van de Landsverordening Algemeen Pensioenfonds Curaçao.<sup>3</sup>

De arbeidsvoorwaarden van de Directeur van het Bureau Telecommunicatie en Post worden neergelegd in een arbeidsreglement dat door de Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning, gehoord de Raad van Toezicht, worden vastgesteld, aldus artikel 3 van de Landsverordening Bureau Telecommunicatie en Post<sup>4</sup>.

De financiële en andere arbeidsvoorwaarden van de directeur, de plaatsvervangend directeur en het overig personeel worden door de directeur geregeld bij arbeidsvoorwaardenreglement ten behoeve van het personeel van het Bureau Intellectuele Eigendom, dat de goedkeuring behoeft van de Gouverneur, aldus artikel 5 van de Landsverordening Bureau Intellectuele Eigendom.

Het personeel van de Fair Trade Authority Curaçao wordt aangesteld op basis van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. De arbeidsvoorwaarden van het personeel worden neergelegd in een personeelsreglement. Het personeelsreglement wordt door de FTAC vastgesteld. De FTAC legt het reglement ten minste vier weken voor de vaststelling daarvan aan de Minister van Economische Ontwikkeling voor, aldus de artikelen 2.12 en 2.13 van de Landsverordening inzake concurrentie.<sup>5</sup>

Omdat dergelijke reglementen niet in strijd mogen zijn met de nationale wet- en regelgeving, dienen deze reglementen aangepast te worden. In dit artikel wordt aan alle bevoegde organen van de overheidsgelieerde entiteiten de plicht opgelegd om hun arbeidsvoorwaardenpakket aan te passen aan de regels neergelegd in deze landsverordening.

#### Artikel 7 (Indexering en aanpassingen)

Eén van de voorwaarden van Nederland is dat ten aanzien van de bezoldiging en andere voorwaarden van de bestuurders van de overheidsgelieerde entiteit niet wordt geïndexeerd.

Gelet op deze eis is in de inwerkingtredingsbepaling opgenomen dat artikel 7 op een bij landsbesluit te bepalen tijdstip in werking treedt. Het idee hierachter is om indexering mogelijk te maken op het moment dat de financiële situatie van het Land het toelaat.

Daarnaast bestaat er een koppeling met de geldelijke voorziening van de Minister-President, reden waarom indexering en aanpassing van het in artikel 4 van het onderhavige ontwerp, zal geschieden gelijk met een aanpassing of indexering van de geldelijke voorziening van de Minister-President.

---

<sup>3</sup> P.B. 2015, no. 1 (GT).

<sup>4</sup> P.B. 2006, no. 69.

<sup>5</sup> P.B. 2016, no. 6.

Artikelen 8 en 9 (Inkorting op arbeidsvoorwaarden & stopzetting jaarlijkse trede of verhoging bezoldiging)

Met deze artikelen wordt voldaan aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor financieringssteun. De regering heeft nog onvoldoende zicht op de besparing die de inkorting van de arbeidsvoorwaardenpakket oplevert. Op het moment dat de hoogste leidinggevende, de directeur dan wel het bestuur van de overheidsgelieerde entiteit de betrokken minister de nodige informatie omtrent de verlaging verschafft, kan het een en ander met juistheid worden bepaald. In de toezichtbepaling (artikel 11) is de verplichting opgenomen om de nodige informatie te verschaffen aan de toezichthouders. Hiermee kan informatie opgevraagd worden over de wijze waarop de entiteit voldoet aan de normen die in het onderhavige ontwerp zijn vastgelegd. In het tweede lid van artikel 8 van het onderhavige ontwerp wordt bepaald dat deze inkorting door de bij de betreffende overheidsgelieerde entiteit betrokken minister, de hoogste leidinggevende, de directeur dan wel het bestuur van de overheidsgelieerde entiteit gehoord, binnen 6 maanden na bekendmaking van deze landsverordening in de Landscourant bekendgemaakt.

Artikel 10 (Afwijking)

Met deze bepaling wordt een wettelijke ondergrens bepaald. Het personeel van de overheidsgelieerde entiteit mag niet minder gaan verdienen dan deze ondergrens door de 12.5% inkorting, bedoeld in artikel 8. Ook mag op het arbeidsvoorwaardenpakket van het personeel dat al aan de ondergrens zit niet worden ingekort. De ondergrens is gelijk aan het krachtens de Landsverordening minimumlonen voor een overeenkomstige tijdvak van in loondienst verrichte arbeid vastgestelde minimumloon.

Artikelen 11, 12 en 13 (Toezicht en handhaving)

De standaard toezichtbepaling is opgenomen in het onderhavige ontwerp. Daarnaast is de verplichting opgenomen om de toezichthouder in kennis te stellen van de bezoldiging van de directeurs van de overheidsgelieerde entiteit. De normen zoals in het onderhavige ontwerp vastgelegd kunnen slechts worden gehandhaafd, indien de toezichthouders over de nodige informatie beschikken. In tegenstelling tot wat in Nederland wel het geval is, bestaat op Curaçao niet de openbaarmakingsplicht van de bezoldiging van een fopfunctionaris. Met deze verplichting, zullen de gegevens niet openbaar worden gemaakt, maar slechts aan de toezichthouder bekend worden gemaakt. Voor een motivering van de keuze voor een herstelsanctie wordt verwezen naar de memorie van toelichting behorende bij de Nederlandse Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector.

Als sanctie voor het niet voldoen aan de verplichtingen zoals vastgelegd in de artikelen 3, 4, 12 en 15 kan de minister een herstelsanctie opleggen. De regering onderschrijft het daarbij gehanteerde uitgangspunt en principes en neemt daarom dezelfde handhabingsbepaling over, zoals die in Nederland geldt. Overigens bevat het rechtssysteem van Curaçao dezelfde herstelsancties

zoals die in Nederland ook gelden. De motivering voor de gemaakte keuze luidt als volgt:

“Primair diende een keuze te worden gemaakt tussen strafsancities en herstelsancities. Aan strafsancities kleven in dit verband enkele nadelen. De betrokken instellingen zijn rechtspersoon, zodat gevangenisstraffen niet aan de orde zijn. Het betreft veelal met publieke middelen bekostigde instellingen, waarbij een boete ten koste gaat van de uitvoering van de publieke taken van die instelling en daarmee geen doelmatige besteding van overheidsmiddelen vormt. Als bij de instelling niet voor een straf wordt gekozen, is het uit oogpunt van evenredigheid minder voor de hand liggend om de ontvanger van de te hoge bezoldiging wel te bestraffen. Tot slot moet worden vastgesteld dat een bestraffing op zich niet tot gevolg heeft dat de overtreding wordt beëindigd, in de zin dat de te hoge bezoldiging wordt verlaagd en het teveel betaalde wordt terugbetaald.

Wegens de genoemde nadelen die in dit verband aan strafsancities kleven, is gekozen voor handhaving door middel van bestuursrechtelijke herstelsancities. Uitgangspunt van een herstelsanctie is het beëindigen van een overtreding, het voorkomen van herhaling of het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding. Met een herstelsanctie wordt niet beoogd een straf op te leggen, al is denkbaar dat een herstelsanctie door betrokkenen toch als een straf wordt ervaren. Uitgangspunt is dat de betrokken minister de topfunctionaris en zijn werkgever, zo nodig met een last onder dwangsom, beweegt om betalingen in strijd met de wet ongedaan te maken. Een betaling in strijd met de wet geldt als onverschuldigd betaald en als de last door partijen niet wordt uitgevoerd, kan de betrokken minister de onverschuldigde betaling opeisen.” (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 600, nr. 3, pagina 32 en verder).

#### Artikel 14 (Overgangsbepaling)

Overgangsrecht is nodig, omdat het bij dit ontwerp ingevoerde normenkader bestaande rechtsposities kan aantasten. In het eerste jaar na de totstandkoming van deze landsverordening is een tussen partijen overeengekomen bezoldiging die meer bedraagt dan de maximale bezoldiging toegestaan voor ten hoogste twaalf maanden na inwerkingtreding van deze landsverordening. In een periode van vier jaar daarna, dient de overeengekomen bezoldiging teruggebracht te worden tot het geldende maximum. Verwezen wordt naar de toelichting in paragraaf 3 waarin de regering motiveert hoe deze nieuwe normenkader, alsmede de 12.5% inkorting tot stand is gekomen en welke belangenafweging is gemaakt. Teneinde te voldoen aan het principe van een “fair balance” zoals hierboven beschreven, is een ruime overgangsperiode van in totaal 5 jaar gehanteerd. Het verschil met de 12.5% korting die geen overgangsperiode bevat, is dat het maximum een permanent karakter heeft en valt onder de categorie primaire

arbeidsvoorwaarden in tegenstelling tot de inkorting om secundaire en tertiaire arbeidsvoorwaarden.

#### Artikel 15 (Intrekking)

Verwezen wordt naar Aanwijzing 181 van de Aanwijzing voor de regelgeving. In principe geschiedt intrekking van een regeling door een regeling van gelijke orde. Intrekking door een regeling van hogere orde komt alleen in aanmerking, indien de in te trekken lagere regeling niet wordt vervangen door een lagere regeling van gelijke orde. In dit geval wordt de ministeriële beschikking van 13<sup>de</sup> mei 2020 niet vervangen. De normen, zoals neergelegd in die beschikking zijn immers vastgelegd in het onderhavige ontwerp.

#### Artikel 16 (Inwerkingtreding)

Deze inwerkingtredingsbepaling kent een aantal bijzonderheden. In de eerste plaats treedt de indexeringsbepaling (artikel 7) op een bij landsbesluit te bepalen tijdstip in werking. Hiermee wordt voldaan aan de voorwaarden voor liquiditeitssteun. De 12.5% inkorting op het arbeidsvoorwaardenpakket zal conform deze bepaling ook bij landsbesluit komen te vervallen, zodra de financiële situatie van het Land het toelaat.

De Minister van Algemene Zaken,

De Minister van Financiën,



Sociaal-Economische  
Raad Curaçao

Aan de Raad van Ministers  
d.t.k.v. de Minister-President  
Dhr. E.Ph. Rhuggenaath MBA/MBI  
Fort Amsterdam  
Alhier.

Datum: Willemstad, 20 november 2020

Ref.nr.: 135/2020-SER

Betreft: Advies betreffende de ontwerplandsverordening eerste tranche optimalisering overheid gelieerde entiteiten

Excellentie,

Gaame vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

Op 22 oktober 2020 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een spoed-adviesverzoek ontvangen van de Raad van Ministers betreffende de aangepaste ontwerplandsverordening houdende vaststelling van regels voor overheid gelieerde entiteiten (Landsverordening eerste tranche optimalisering overheid gelieerde entiteiten) (zaaknummers 2020/038572 en 2020/029359; ref. nr. 128/2020-SER).

Bovengenoemde ontwerplandsverordening is in behandeling genomen in de bijzondere voorbereidende vergadering van de SER op 16 november 2020 en op 19 november 2020, tijdens een bijzondere plenaire vergadering, vastgesteld.

Voor een inhoudelijke uiteenzetting wordt verwezen naar genoemd advies.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

  
Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

  
Dhr. drs. R.J. Henriquez

cc.: De Minister van Algemene Zaken  
De Minister van Financiën  
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UO/WJZ)

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

[www.ser.cw](http://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](mailto:info@ser.cw)  
[www.ser.cw](http://www.ser.cw)

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding





## Inhoudsopgave

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen .....	1
1. Inleiding.....	9
1.1 Inhoud en strekking van het ontwerp.....	9
1.2 Procedure met betrekking tot spoedadviesaanvraag .....	9
1.3 Precaire liquiditeitspositie Land: objectieve en redelijke rechtvaardiging voor spoedbehandeling.....	11
2. Standpunt van de SER .....	14
2.1 Inhoudelijke beoordeling van het ontwerp .....	14
2.1.1 Invulling van voorwaarde tot normering en verlaging topinkomens overheid gelieerde entiteiten staat los van optimalisatie-voornemens entiteiten.....	14
2.1.2 Codificatie in Boek 2 BW van een algemeen bezoldigingsbeleid voor bestuurders van vennootschappen.....	16
2.1.3 Geen koppeling van maximum bezoldiging bestuurders overheid gelieerde entiteiten met Minister-President-norm; wel koppeling met omvang/omzet begroting entiteiten.....	17
2.1.4 Ongedifferentieerde regulering ter optimalisatie personeelslasten overheid gelieerde entiteiten niet aan te bevelen.....	18
2.2 Beantwoordt het ontwerp aan het beoogde doel?.....	19
2.2.1 Kostenbesparingen in overheid gelieerde entiteiten vloeien niet in 's Landskas .....	19
2.2.2 Effecten van de voorgestelde maatregel niet in kaart gebracht .....	20
2.2.3 Gerede twijfels over effectiviteit van de ontwerplandsverordening .....	21
2.3. Overheid als rechtssubject van het privaatrecht: bron van spanningen.....	22
2.4. Sociaaleconomische gevolgen .....	23
2.4.1. Opschroeven arbeidsproductiviteit noodzakelijk .....	24
2.4.2. Onzekerheid en risico .....	24
2.5 Overige opmerkingen en aandachtspunten.....	25
2.6 Conclusie .....	25



**Advies van de Sociaal-Economische Raad zoals vastgesteld in de bijzondere plenaire vergadering van 19 november 2020 betreffende de ontwerplandsverordening houdende vaststelling van regels voor overheidsgeleerde entiteiten (Landsverordening eerste tranche optimalisering overheidsgeleerde entiteiten) (zaaknummers 2020/029359 en 2020/038572; ref.nr. 128/2020-SER)**

## Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- De SER heeft op 22 oktober 2020 een verzoek ontvangen van de Raad van Ministers om spoedadvies uit te brengen ter zake de (aangepaste) ontwerplandsverordening houdende vaststelling van regels voor overheid geleerde entiteiten (hierna: de ontwerplandsverordening of het ontwerp).
- De ontwerplandsverordening beoogt de bezoldiging en andere arbeidsvoorwaarden van de topfunctionarissen van de overheid geleerde entiteiten te maximeren en het totale pakket aan arbeidsvoorwaarden van alle medewerkers van deze entiteiten met 12,5% te verlagen. Met de wettelijke vastlegging van vorengenoemde normering en maximering alsmede verlaging van het arbeidsvoorwaardenpakket van de topfunctionarissen en medewerkers van de overheid geleerde entiteiten verwacht de regering te voldoen aan één van de door de rijksministerraad gestelde voorwaarden om in aanmerking te komen voor een tweede tranche renteloze lening (de zogenaamde coronasteun) ter ondervanging van de negatieve gevolgen van de COVID-19 crisis. De ontwerplandsverordening maakt het verder mogelijk om wettelijk verbindende werking te geven aan de op 15 september 2016 tussen de regering en de sociale partners gemaakte afspraken over de door te voeren wijzigingen in de op 17 augustus 2016 door de Staten goedgekeurde doch door de regering (nog) niet bekrachtigde ontwerplandsverordening optimalisering overheid geleerde entiteiten.
- In het hierboven genoemde besluit van de Raad van Ministers is opgenomen dat het spoedeisend belang voortvloeit uit het feit dat de maatregelen zoals bepaald in het ontwerp reeds op 1 juli 2020 hadden moeten gelden. Op basis van die overweging is de Raad van Ministers tevens akkoord gegaan met gelijktijdige aanbieding van de ontwerplandsverordening aan de Raad van Advies. Ter zake van die gelijktijdige aanbieding merkt de SER op dat in de fase van ambtelijke voorbereiding en bestuurlijke besluitvorming kennelijk in onvoldoende mate wordt ingezien dat, wil de Raad van Advies als hoogste en laatste adviesorgaan in eerste instantie tot een voldragen advies kunnen komen ter zake van een ontwerpregeling met een redelijkerwijs te verwachten sociaaleconomische impact, het aannemelijk is dat de raad het op zijn minst wenselijk acht om inzicht te hebben in de mate waarin de bij het sociaaleconomisch beleid betrokken belangen zijn onderzocht en tegen elkaar zijn afgewogen.
- Mede op basis daarvan acht de SER het van wezenlijk belang dat in een eerder stadium aan hem om een advies wordt gevraagd. De beslissing van de Raad van Ministers tot gelijktijdige aanbieding van een ontwerpregeling aan zowel de SER als de Raad van Advies, uit hoofde van onverwijlde spoed, ontnemt die laatste naar redelijke maatstaven tevens de mogelijkheid om in zijn advisering – in eerste instantie - deugdelijk en controleerbaar te kunnen toetsen of er breed draagvlak is onder de sociale partners voor de maatregel die met het desbetreffende wetsontwerp wordt beoogd. In het belang van een deugdelijk, zorgvuldig en ook doeltreffend adviesproces dringt de SER er bij de regering op aan om op de geijkte wijze om te gaan met het vorengenoemde.

- In het verlengde daarvan vraagt de SER zich tevens af of het hierboven genoemde besluit van de Raad van Ministers zich in voldoende mate verdraagt met de aan 'bestuurlijke besluitvorming' te stellen eisen van consistentie en uniformiteit. Immers, genoemd besluit strekt tot doorgeleiding aan de SER ter fine van spoedadvies van een aangepaste versie van een eerder bij de SER ter advisering voorgelegde ontwerpplandsverordening zonder dat laatstgenoemde adviesaanvraag formeel is ingetrokken. Bij een recente adviesaanvraag heeft de Raad van Ministers die procedurele route wel bewandeld. Tegen deze achtergrond geeft de SER de regering in overweging om te trachten de consistentie en uniformiteit in het proces van bestuurlijke besluitvorming zoveel mogelijk te bewaken.
- De SER is voorts van oordeel dat de regering enige terughoudendheid dient te betrachten met het vragen van spoedadviezen, ook aan ministeries en overheidsdepartementen, om te voorkomen dat door een te groot aantal spoedaanvragen het proces van (inter)departementale voorbereiding van een ontwerpregeling wordt verstoord waardoor onnodige fouten worden gemaakt die een vertragend effect hebben op het afwikkelingsproces van een ontwerpregeling. Vanuit deze opvatting is het voor de SER, gezien zijn rol als wettelijk adviesorgaan, daarbovenop van even groot belang dat zoveel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij de gangbare praktijk bij de rijksdienst in Nederland waarbij het vragen van een spoedadvies aan een orgaan als bijvoorbeeld de Raad van State (van het Koninkrijk) zoveel mogelijk wordt beperkt tot gevallen waarin:
  - a. een implementatietermijn van een internationale regeling is of dreigt te worden overschreden;
  - b. een andere fatale termijn is of dreigt te worden overschreden;
  - c. het achterwege laten van een spoedbehandeling substantiële budgettaire gevolgen zou hebben;
  - d. door een spoedbehandeling de noodzaak tot het verlenen van terugwerkende kracht aan de regeling wordt voorkomen of minder dringend wordt;
  - e. sprake is van een urgent herstel van een gebrek in de regelgeving.
- De SER is van mening dat bij de afweging of een spoedadviesverzoek aan hem kan worden gevraagd steeds voor ogen dient te worden gehouden en een relatie dient te worden gelegd met de termijn waarbinnen de ontwerpregeling is voorbereid op een ministerie. Vertragingen in de (inter)departementale voorbereiding mogen redelijkerwijs niet op de SER worden afgewenteld. Vanuit deze opvatting dringt de SER er bij de regering op aan om de normen in het hierboven gepresenteerde toetsingskader na te leven.
- De SER stelt vast dat de regering in het onderhavige geval voldaan heeft aan twee van de hierboven genoemde normen (b en c). De spoedeisendheid die is ingegeven door de noodzaak om de in de voorliggende ontwerpplandsverordening voorgestelde maatregelen zo spoedig mogelijk door te voeren, vormt naar het oordeel van de SER een redelijke en objectieve rechtvaardiging voor de door de regering gevolgde procedurele werkwijze. Doorslaggevend daarbij zijn de zeer ernstige sociaaleconomische crisissen en de zeer omvangrijke liquiditeitsbehoefte.
- De SER constateert dat intussen politieke overeenstemming is bereikt tussen Curaçao en Nederland met betrekking tot verstrekking van de derde tranche liquiditeitssteun 2020, in combinatie met een pakket aan maatregelen gericht op het realiseren van structurele hervormingen in Curaçao. Het vorengenoemde blijkt uit het op 2 november 2020 tussen de Minister-President van Curaçao en de Nederlandse staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ondertekende politiek akkoord dat de regeringen van Curaçao en Nederland (juridisch) bindt aan de uitvoering van hervormingsmaatregelen en de weg vrijmaakt om in een rijkswet op grond van artikel 38, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden een Caribisch orgaan

voor hervorming en ontwikkeling in te stellen dat 'met het oog op het welzijn van de bevolking van Curaçao zal bevorderen dat hervormingen van bestuurlijke aard worden doorgevoerd, duurzaam houdbare overheidsfinanciën worden gerealiseerd en de weerbaarheid van de economie wordt versterkt, met inbegrip van de rechtsstatelijke inbedding die daarvoor nodig is.'

- Voor de SER is het vanuit het perspectief van versterking van de sociaaleconomische weerbaarheid van Curaçao van cruciaal belang dat de kaders en parameters van de conform het hierboven genoemde akkoord ingeslagen weg gekenmerkt worden door een hoge mate van doelmatigheid, doeltreffendheid en resultaatgerichtheid.
- Nu er een getekend akkoord op tafel ligt over de derde tranche liquiditeitssteun ter hoogte van NAF. 286 miljoen voor de periode 1 juli tot en met 31 december 2020 is het scenario van een verder oplopend en per ultimo december 2020 onhoudbaar en zeer onverantwoord structureel hoog liquiditeitstekort vooralsnog niet langer aannemelijk. De SER vraagt zich evenwel af of de titel van de onderhavige ontwerp-landsverordening, in het licht van het vorenstaande, intussen niet achterhaald is. De SER vraagt de regering bijzondere aandacht daarvoor.
- Voorts constateert de SER dat onder meer ter voldoening aan de - in ruil voor de tweede tranche liquiditeitssteun - gestelde voorwaarde tot normering en maximering alsmede verlaging van het arbeidsvoorwaardenpakket van de topfunctionarissen en medewerkers van de overheid gelieerde entiteiten, op 13 mei 2020 de ministeriële beschikking ter vaststelling van een kader om de personeelslasten van overheid gelieerde entiteiten te optimaliseren (P.B. 2020, no. 51) is vastgesteld, dat voorziet in de vaststelling van maximumbedragen ter zake van (1) reis- en verblijfskosten (inclusief daggelden), (2) de bezoldiging en (3) de bedrijfsvoertuigen. Deze ministeriële beschikking is op 4 september 2020 bij P.B. 2020, no. 93, gewijzigd. De wijziging behelst een verlaging van het maximum bruto jaarinkomen bij overheid gelieerde entiteiten van NAF. 290.000,-, zoals bepaald in artikel 2, eerste lid, van de beschikking van 13 mei 2020, naar NAF. 256.000,-.
- De SER stelt verder vast dat per brief d.d. 18 juni 2020 (zonder kenmerk) met als onderwerp 'Maximering van de arbeidsvoorwaarden van de topfunctionarissen' de raden van commissarissen en raden van toezicht van de deelnemingen van het Land door de Minister van Financiën in kennis zijn gesteld van de besluitvorming in de Raad van Ministers van 12 juni 2020 ter zake die maximumnorm. In die brief wordt tevens de volgende instructie gegeven: 'U wordt hierbij namens de Regering van Curaçao geïnstrueerd om gevolg te geven aan de boven gestelde voorwaarde binnen uw organisatie en om de invulling hiervan uiterlijk 24 juni 2020 te rapporteren aan de Minister'. Uit de inhoud van vermelde brief maakt de SER op dat deze brief primair het karakter heeft van een formele kennisgeving. In het licht daarvan vraagt de SER zich af hoe deze kennisgeving zich verhoudt tot de hierboven genoemde instructie, nog los van de vraag of de Minister van Financiën - als bestuursorgaan en niet als vertegenwoordiger van de AvA - wettelijk gezien de bevoegdheid heeft om algemene aanwijzingen te geven aan raden van commissarissen en raden van toezicht van vennootschappen met statutaire zetel in Curaçao en waarvan de aandelen of certificaten deels of in zijn geheel, rechtstreeks of door tussenkomst van een derde, in handen zijn van het Land Curaçao.
- De SER vestigt de aandacht erop dat vorengenoemd voorbeeld illustratief is voor de steeds aanwezige spanning die voortvloeit uit de bijzondere toepassing die aan privaatrechtelijke regels wordt gegeven indien de overheid rechtssubject is. Kortom, de gespannen verhouding tussen het publiekrecht en het privaatrecht. Gerichtte interventies vanuit het publieke domein in de vennootschapsrechtelijke sfeer vormen naar de mening van de SER per definitie een bron van

spanningen, zeker indien vanuit eerdergenoemd domein wordt getracht regels op te leggen aan dan wel rechtstreeks invloed te hebben op de (manoeuvrerruimte van) privaatrechtelijke rechtspersonen. Dat het vorenstaande een delicate kwestie is, wordt ook internationaal erkend.

- Met betrekking tot de hierboven genoemde ministeriële beschikking, zoals gewijzigd, constateert de SER dat in de memorie van toelichting bij het ontwerp gesteld wordt dat deze ministeriële beschikking inhoudelijk overeenkomt met de afspraken zoals neergelegd in het op 15 september 2016, tussen de regering, enerzijds, en de actievoerende vakbonden, de Vereniging Bedrijfsleven Curaçao en de Kamer van Koophandel en Nijverheid anderzijds, gesloten convenant 'Akuerdo Kòrsou ta Avansá'. In dit convenant zijn afspraken vastgelegd over de door te voeren wijzigingen van de op 17 augustus 2016 door de Staten goedgekeurde ontwerp-landsverordening optimalisering overheid gelieerde entiteiten.
- Op basis van de in de memorie van toelichting aangevoerde argumenten maakt de SER op dat de onderhavige ontwerp-landsverordening mede strekt ter uitvoering van de afspraken voortvloeiende uit het convenant 'Akuerdo Kòrsou ta Avansá'. Uit het onderhavige ontwerp zelf, noch uit de memorie van toelichting blijkt expliciet dat het ontwerp 'een verlengstuk' is van dan wel in de plaats treedt van de Landsverordening optimalisering overheid gelieerde entiteiten. De SER vraagt zich, in aanvulling op het vorenstaande, evenwel af wat, na de inwerkingtreding van de onderhavige regeling, zal gebeuren met de hierboven genoemde ministeriële beschikking, zoals gewijzigd. De SER is van oordeel dat overgegaan kan worden tot intrekking van genoemde ministeriële beschikkingen en adviseert een intrekking-bepaling op te nemen in de ontwerp-landsverordening. De SER wijst er wel op dat indien het voornemen is de desbetreffende ministeriële beschikkingen nadrukkelijk in stand te laten, dat nader gemotiveerd dient te worden.
- Het bovenstaande in acht nemend komt de SER tot het voorlopige oordeel dat er in het onderhavige geval voldoende valide redenen zijn om te spreken van een geheel nieuw en zelfstandig – van de Landsverordening optimalisering overheid gelieerde entiteiten losgekoppeld - wetsontwerp. Vanuit dit perspectief vraagt de SER zich af wat er uiteindelijk met deze laatstgenoemde landsverordening zal gebeuren. De SER verzoekt de regering hierover opheldering te verschaffen.
- De SER vraagt zich voorts af of formalisering bij aparte landsverordening van de normering en maximering van de hoogste bezoldigingen binnen overheid gelieerde entiteiten wel de geëigende manier is om de bezoldigingen binnen voornoemde entiteiten te regelen. Onverminderd het bepaalde in de Code Corporate Governance en de daaruit voortvloeiende corporate governance wet- en regelgeving, dan wel in aanvulling daarop, acht de SER het binnen het breder kader van het Curaçaose rechtspersonen- en vennootschapsrecht wellicht de moeite waard om op basis van objectieve criteria te laten toetsen of het haalbaar is om in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW), op basis van het concordantiebeginsel en naar analogie van de praktijk in Nederland, een bepaling te laten opnemen met betrekking tot een algemeen bezoldigingsbeleid voor bestuurders van vennootschappen met statutaire zetel in Curaçao (art. 2:135 BW Ned). Geconstateerd is dat bij de meest recente herziening van het Curaçaose Boek 2 BW dit aspect niet is meegenomen. Graag wenst de SER te vernemen welke overwegingen daaraan ten grondslag hebben gelegen.
- Ten aanzien van de Minister-President-norm plaatst de SER een kritische kanttekening bij de wijze waarop het nieuw genormeerde salaris van de hoogste politieke ambtsdrager van Curaçao tot stand is gekomen. Dat de nieuw genormeerde bezoldiging van de Minister-President alsmede van de bezoldigingen van de overige politieke gezagsdragers (ministers en Statenleden) tot nu toe geen wettelijke grondslag heeft verdient naar het oordeel van de SER geen schoonheidsprijs. De SER

is van mening dat dit traject uit het oogpunt van rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur behalve op zeer zorgvuldige wijze ook al lang, vanaf de staatkundige transitiedatum van 10 oktober 2010, opgepakt had moeten worden en op voortvarende wijze had moeten worden afgehandeld.

- De SER constateert in het verlengde van het vorenstaande dat uit de door hem geraadpleegde bescheiden in het kader van de onderhavige spoedadviesaanvraag geen specificering is aangetroffen van de wijze waarop de nieuwe genormeerde bezoldiging van de Minister-president is berekend. Daardoor kan de SER niet aan de indruk ontkomen dat het geheel een arbitrair karakter heeft. Naar het oordeel van de SER had het op de weg van de regering gelegen om ten aanzien daarvan de grootst mogelijke transparantie in acht te nemen.
- Uit het oogpunt van transparantie dringt de SER er bij de regering op aan om in een tabel zowel de (opbouw van de) nieuw genormeerde bezoldiging van de Minister-President op te nemen alsmede (de opbouw van) de Minister-President-norm en deze tabel te voegen bij het ontwerp als een integraal onderdeel daarvan.
- De SER merkt voorts op dat indien de bezoldiging van de Minister-President gewijzigd wordt, deze wijziging, strikt juridisch gezien, geen doorwerking zal hebben in de onderhavige ontwerplandsverordening, aangezien in de eerste volzin van het voorgestelde artikel 4, eerste lid, louter een bedrag wordt genoemd (NAf. 256.000,-); er wordt geen rechtstreekse koppeling gemaakt met dan wel expliciet verwezen naar een wettelijke regeling die de bezoldiging van de Minister-President regelt. Het feit dat een dergelijke regeling, zoals reeds betoogd, op dit moment ontbreekt, doet niet af aan het gegeven dat het uit oogpunt van transparantie en ook controle wenselijk is een dergelijke koppeling te maken. In het kader daarvan dringt de SER er bij de regering op aan om de nodige spoed te betrachten met de aanbidding aan de Staten ter goedkeuring van de ontwerplandsverordening regelende de geldelijke voorzieningen van de politieke gezagsdragers en pensioenvoorzieningen.
- De SER constateert voorts dat het vijfde lid van het hierboven genoemde artikel 4 het mogelijk maakt binnen de kaders van het maximum bedrag, zoals genoemd in het eerste lid, te differentiëren afhankelijk van de omvang van de omzet van de overheid gelieerde entiteit dan wel de omvang van de begroting van de overheid gelieerde entiteit. Hier wordt wel expliciet een koppeling gemaakt met de omzet en begroting van de entiteit. De SER vindt dit frappant in het licht van de eerder gemaakte opmerking ten aanzien van het ontbreken in het onderhavige ontwerp van een rechtstreekse koppeling met de Minister-President-norm. Conform evengenoemd artikellid kunnen bij ministeriële regeling met algemene werking nadere regels worden gesteld over de wijze van differentiatie. De SER geeft de regering in overweging om een objectief en transparant kader te formuleren aan de hand waarvan de regels die bij ministeriële regeling met algemene werking zullen worden vastgesteld, kunnen worden getoetst.
- Met betrekking tot de gestelde voorwaarde tot verlaging van het totale pakket arbeidsvoorwaarden van alle medewerkers bij de overheid gelieerde entiteiten met 12,5% acht de SER deze vorm van ongedifferentieerde regulering om de personeelsuitgaven te optimaliseren c.q. te beheersen in beginsel niet raadzaam, op grond van de hiernavolgende overwegingen. In de eerste plaats gaat het hierbij om diverse rechtsvormen (bij landsverordening ingestelde rechtspersonen, stichtingen, verenigingen alsmede vennootschappen krachtens boek 2 BW) waarop uiteraard diverse wet- en regelgeving van toepassing is. Ten tweede verschillen de overheid gelieerde entiteiten qua omvang en werkterrein, waarbij sommige ook internationaal opereren. Daarnaast maakt het uit of de entiteit een monopolie positie heeft of niet. Ook de Code Corporate Governance geeft in artikel 4.3. aan

dat in wezen de bezoldiging van individuele bestuurders per entiteit moet worden bepaald. De SER geeft de regering in overweging met het vorenstaande rekening te houden.

- Nu een politiek akkoord is bereikt met Nederland over de derde tranche liquiditeitssteun zal Curaçao zich, in ieder geval voor de komende zeven jaren, onvoorwaardelijk moeten houden aan het afgesproken en goedgekeurde pakket aan voorwaarden dat voor een groot deel gebaseerd is op structurele hervormingen waarmee onder andere duurzame besparingen zullen worden gerealiseerd welke aangewend zullen worden ten behoeve van de algemene welzijnsverbetering van de Curaçaose bevolking. Of, in hoeverre en onder welke voorwaarden de onderhavige ontwerp-landsverordening, zoals hij nu vorm heeft gekregen, direct dan wel indirect kan garanderen dat de opgeleverde besparingen in de personele sfeer in 's Landskas zullen vloeien, onder meer, ter bekostiging van hoogstnoodzakelijke overheidsinvesteringen die wezenlijk bijdragen tot het productieve vermogen van de Curaçaose economie, is de vraag. De SER heeft vooralsnog zijn bedenkingen daarover.
- Naar het oordeel van de SER is het uiteindelijk aan de bevoegde statutaire organen van de entiteiten zelf om te beslissen of, en zo ja, onder welke voorwaarden en op welke wijze zij de met het onderhavig ontwerp beoogde versoering zullen doorvoeren. Daarbij kunnen zij zelf beslissen wat er met de vrijgekomen middelen zal gebeuren. Blijft het geld in de vennootschap zelf en zo ja, waaraan zal het besteed worden? In investeringen in menselijk kapitaal op het vlak van training of opleiding? of investeringen in infrastructurele voorzieningen en of andere efficiënties? Of zal het geld als dividend worden uitgekeerd? De SER geeft de regering in overweging gemotiveerd in te gaan op de hierboven gestelde vragen.
- Uit het vorenstaande volgt dat het niet aannemelijk is dat eventuele gerealiseerde besparingen in de personele sfeer bij vermelde entiteiten vanzelfsprekend zullen leiden tot meer inkomsten voor het land (verruiming van het budgettaire beeld van het land). In het geval van de stichtingen en overige gesubsidieerde instellingen, die voor hun taakstelling grotendeels afhankelijk zijn van begrotingsmiddelen, kan bezwaarlijk worden betoogd dat via subsidieverlagingen indirect het beoogde doel toch wordt bereikt. De SER wil op voorhand de aandacht erop vestigen dat indien besloten wordt te grijpen naar het middel van 'subsidie' ter realisering van het beoogde doel, dit in strijd zal zijn met de inhoud en strekking van de door Nederland gestelde voorwaarde en dientengevolge in strijd zal zijn met de RMR-beslissing van 15 mei 2020, aangezien deze specifiek betrekking heeft op normering en verlaging van de hoogste bezoldigingen en verlaging van het arbeidsvoorwaardenpakket van het personeel; enige correlatie met het instrument van subsidie ontbreekt. In het licht van het vorengaande vraagt de SER zich af of toepassing van de inkortingsvoorwaarde op specifiek stichtingen en verenigen wel doeltreffend is of dat mogelijkwijs naar een aanvaardbaar alternatief kan worden gezocht. Hierbij zou wellicht gedacht kunnen worden aan bijvoorbeeld aanpassing van de Subsidieverordening Curaçao 2007 (A.B. 2007, no. 104). Dat dit tot een doelmatiger resultaat zal leiden staat niet op voorhand vast; wel is het de moeite waard dit aspect nader te (laten) onderzoeken. De SER adviseert de regering, indien en voor zover daartoe de ruimte bestaat, evenwel om het vorenstaande in welwillende overweging te nemen.
- Met betrekking tot de impact van het onderhavig ontwerp wijst de SER erop dat het van belang is om zicht te krijgen op de totale loonmassa van bovengenoemde rechtspersonen en vennootschappen, zodat kan worden achterhaald wat de 12,5% korting op de arbeidsvoorwaarden uiteindelijk vertegenwoordigt. Om de cost-benefit te kunnen achterhalen zijn de gegevens over de loonmassa bij deze entiteiten van belang en noodzakelijk. De SER vraagt zich in het verlengde daarvan af op welke mogelijke manieren de 12,5% korting op het totale pakket van



arbeidsvoorwaarden mogelijkserwijs kan worden toegepast. De onderhavige ontwerpverordening gaat hier niet op in en geeft evenmin een kader daarvoor. In de financiële paragraaf van de memorie van toelichting behorende bij de ontwerpverordening wordt enerzijds niet inzichtelijk gemaakt wat het belang is van de overheid gelieerde entiteiten op het vlak van omzet, toegevoegde waarde en loonsom; anderzijds wordt evenmin een kader aangegeven dan wel een richting gepresenteerd met betrekking tot mogelijke modaliteiten waarnaar eventueel gekeken zou kunnen worden om die 12,5% inkorting feitelijk te realiseren. Vragen die hierbij opkomen zijn: zal de 12,5% puur op de bezoldiging worden toegepast of gaat het om het inkorten op secundaire en tertiaire arbeidsvoorwaarden? Kan invoering van een verplichte arbeidstijdverkortung (ATV) dan wel het inleveren van vakantiedagen wellicht worden overwogen? Om deze en andere vragen te kunnen beantwoorden had de financiële paragraaf in de memorie van toelichting bij het ontwerp in wezen moeten voorzien in additionele informatie met betrekking tot de relevantie van overheid gelieerde entiteiten met betrekking tot hun aandeel in de totale loonsom, totale omzet en dergelijke. Bij gebrek aan deze gegevens is het zeer moeilijk zo niet onmogelijk om een reële inschatting te kunnen maken van de economische en sociale impact van onderhavige voorgestelde regeling met betrekking tot aspecten zoals werkgelegenheid, koopkracht en overheidsinkomsten. De SER vindt dat een grote tekortkoming en dringt er bij de regering op aan om, voor zover dat redelijkerwijs mogelijk is, de financiële paragraaf alsnog te voorzien van de ontbrekende data opdat aan de hand daarvan een effectmeting en een maatschappelijke kosten-batenanalyse kan worden gemaakt.

- In het verlengde van het vorenstaande constateert de SER dat ook op het gebied van de sociale verzekeringspremies effecten zullen optreden afhankelijk van de uiteindelijke modaliteit waarvoor gekozen wordt. In het licht daarvan acht de SER het van belang indien eveneens nader uitgeweid zou kunnen worden over de mogelijke impact van de met het ontwerp voorgestelde maatregelen op de sociale verzekeringspremies.
- Uit het vorenstaande volgt dat er gereede twijfels zijn met betrekking de effectiviteit en effecten van onderhavig ontwerp. Dat klemt temeer indien eveneens rekening wordt gehouden met het feit dat de naleving van de reeds bestaande corporate governance wet- en regelgeving niet optimaal verloopt. In verband daarmee acht de SER het raadzaam om binnen niet al te lange tijd, bijvoorbeeld drie jaar na de inwerkingtredingsdatum, onderhavige regeling aan een onderzoek c.q. evaluatie te onderwerpen. Hiertoe wordt de regering in overweging gegeven in het onderhavige ontwerp een bepaling op te nemen luidende: *'De Ministers belast met Financiën en Algemene Zaken zenden binnen drie jaar na inwerkingtreding van deze landsverordening, en vervolgens telkens na een jaar, aan de Staten een evaluatieverslag van deze landsverordening'*.
- Ten behoeve van bovengenoemde evaluatie wordt de regering voorts in overweging gegeven een plan van aanpak op te stellen dat gebaseerd is op de volgende drie sporen die elkaar ondersteunen en versterken: 1. *Doeltreffendheid*: Hierbij gaat het erom in hoeverre de doelstellingen van de regeling bereikt worden. Doelstellingen betreffen het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen en ontslaguitkeringen van topfunctionarissen bij overheid gelieerde entiteiten alsmede de openbaarmaking hiervan in de financiële verslaglegging. 2. *Doelmatigheid*: Onderzocht dient te worden of de doelstellingen van de regeling bereikt kunnen worden tegen zo laag mogelijke kosten. Dit betreft inzicht in de ontwikkeling van de administratieve lasten alsmede mogelijkheden om de uitvoering te vereenvoudigen 3: *Neveneffecten*. Hiermee wordt bedoeld op inzicht in de effecten die (mogelijk) zijn veroorzaakt door de regeling zonder dat zij beoogd zijn. Factoren die kunnen worden onderzocht zijn: het loongebouw (verschil in salaris tussen top en subtop), arbeidsmobiliteit, de kwaliteit en samenstelling van het bestuur en salarisverschillen tussen de private en publieke sector.

- Vanwege het ontbreken van een sluitende financiële paragraaf in de memorie van toelichting is het vrijwel niet mogelijk om een reële inschatting te maken van de mogelijke economische en sociale impact, met betrekking tot aspecten als werkgelegenheid, koopkracht en overheidsinkomsten, van de onderhavige ontwerpregeling. Het vorengaande laat evenwel onverlet dat de SER er nadrukkelijk op wil wijzen dat de private sector sedert mei 2020 aan salaris heeft moeten inboeten om voor een tegemoetkoming in het kader van de NOW-regeling in aanmerking te kunnen komen (er werd een eigen werknemersbijdrage van 20% gevraagd), terwijl zelfstandige ondernemers zich konden en zich nog steeds kunnen beroepen op een maandelijks forfaitair bedrag van Naf. 1.336,-. In het verlengde daarvan dient tevens rekening te worden gehouden met de velen die door de COVID-19 crisis hun baan hebben verloren. Deze nieuwe realiteit heeft de regering ertoe aangezet om vanuit het solidariteitsprincipe mede bij te dragen aan het versoberen van de arbeidsvoorwaarden van alle medewerkers in de publieke en semi-publieke sector (ambtenaren en bestuurders en personeel van overheid gelieerde entiteiten). Vanuit dit solidariteitsperspectief staat de SER een adequaat en maatschappelijk aanvaardbaar beloningsbeleid voor topfunctionarissen in de (semi)publieke sector voor, waarbij de beloning in een redelijke verhouding staat tot de gedragen verantwoordelijkheid, de aan de functie gestelde eisen en het tijdsbeslag. Publiek geld moet naar het oordeel van de SER niet besteed worden aan bovenmatige beloningen. Maatschappelijk is er brede steun voor deze opvatting.
- Het versoberen van de arbeidsvoorwaarden in het kader van zowel het ontwerp van de Landsverordening inkorting arbeidsvoorwaarden 2020 (zaaknummers 2020/023999, 2020/025535, ref.nr. 102/2020-SER), waarover de SER op 1 september 2020 advies heeft uitgebracht (107-2020/SER), als het onderhavige ontwerp wordt onder meer ondersteund door data van het Internationaal Monetair Fonds inzake de 'public sector wage bill', die op Curaçao 12.5% van het bruto binnenlands product bedraagt en daarmee boven het regionale gemiddelde van 10% uitsteekt. De SER plaatst de volgende kanttekeningen bij de koppeling van de 'public sector wage bill' aan het BBP: (1) het kan verraderlijk zijn om Curaçao blindelings met (ei)landen in de regio te vergelijken die een andere economische structuur (bijvoorbeeld wel of geen diversificatie) hebben; (2) gelet op het feit dat er voor het BBP in 2020 een krimp tussen de 20 en 25 procent wordt verwacht, kan deze koppeling van de public sector wage bill aan het BBP niet zomaar gehanteerd blijven. Dat zou inhouden dat het aandeel plotseling een stuk hoger komt te liggen, waardoor er een vertekend beeld ontstaat. De SER acht het raadzaam om deze wijziging (lees: drastische krimp in het BBP) naar waarde in te schatten.
- Gerelateerd aan het bovenstaande en van belang in het kader van het onderhavig advies wijst de SER erop dat Curaçao al jaren een afname van de arbeidsproductiviteit kent. Daarvoor zijn hervormingen noodzakelijk die gericht zijn op het efficiënter en productiever maken van de arbeidsmarkt, de productenmarkt en het overheidsapparaat, met nadruk op tripartite inzet en *flexicurity*, zijnde het beschermen van mensen (in plaats van specifieke arbeidsplaatsen).
- Het valt de SER verder op dat in de ontwerpverordening geen sanctiebepalingen zijn opgenomen bij overschrijding van de maximumnorm, zoals bedoeld in artikel 4, eerste lid, van het ontwerp. De SER geeft de regering dan ook in ernstige overweging om, vanuit het oogpunt van effectieve handhaving, genoemd onderwerp alsnog te regelen.
- Concluderend geeft de SER de regering in overweging de onderhavige ontwerpverordening in zijn geheel wederom kritisch tegen het licht te houden alvorens het wetgevingsproces voort te zetten.

## 1. Inleiding

Op 22 oktober 2020 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een spoedadviesverzoek ontvangen van de Raad van Ministers (hierna: RvM) betreffende de (aangepaste<sup>1</sup>) ontwerplandsverordening houdende vaststelling van regels voor overheidsgeleerde<sup>2</sup> entiteiten (Landsverordening eerste tranche optimalisering overheidsgeleerde entiteiten) (zaaknummers 2020/029359 en 2020/038572; ref.nr. 128/2020-SER), hierna verkort aan te duiden als de ontwerplandsverordening of het ontwerp.

### 1.1 Inhoud en strekking van het ontwerp

De ontwerplandsverordening beoogt, zoals ook in de considerans tot uitdrukking wordt gebracht, de bezoldiging en andere arbeidsvoorwaarden van de topfunctionarissen van de overheid geleerde entiteiten te maximeren en het totale pakket aan arbeidsvoorwaarden van alle medewerkers van deze entiteiten met 12,5% te verlagen. Met de wettelijke vastlegging van vorengenoemde normering en maximering alsmede verlaging van het arbeidsvoorwaardenpakket van de topfunctionarissen en medewerkers van de overheid geleerde entiteiten verwacht de regering te voldoen aan één van de door de rijksministerraad (hierna: RMR) gestelde voorwaarden om in aanmerking te komen voor een tweede tranche renteloze lening (de zogenaamde coronasteun) ter ondervanging van de negatieve gevolgen van de COVID-19 crisis. Verder maakt de ontwerplandsverordening het mogelijk om wettelijk verbindende werking te geven aan de op 15 september 2016 tussen de regering en de sociale partners gemaakte afspraken<sup>3</sup> over de door te voeren wijzigingen in de op 17 augustus 2016 door de Staten goedgekeurde doch door de regering (nog) niet bekrachtigde ontwerplandsverordening optimalisering overheidsgeleerde entiteiten<sup>4</sup>.

Voor een nadere detaillering en explicitering van het bovenstaande verwijst de SER korthedshalve naar de in de ontwerplandsverordening opgenomen bepalingen. Voor de daaraan ten grondslag liggende overwegingen en motiveringen wordt verwezen naar de bij het ontwerp behorende Memorie van Toelichting (hierna: MvT), waarover in het volgende hoofdstuk meer.

### 1.2 Procedure met betrekking tot spoedadviesaanvraag

De SER wil voorop stellen dat bij de inhoudelijke beoordeling van de onderhavige spoedadviesaanvraag rekening is gehouden met het feit dat intussen politieke overeenstemming is bereikt tussen Curaçao en Nederland met betrekking tot verstrekking van de derde tranche liquiditeitssteun 2020, in combinatie met een pakket aan maatregelen gericht op het realiseren van structurele hervormingen in Curaçao. Het vorengenoemde blijkt uit het op 2 november 2020 tussen de Minister-President van Curaçao en de Nederlandse staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) ondertekende politiek akkoord dat de regeringen van Curaçao en Nederland (juridisch) bindt aan de uitvoering van hervormingsmaatregelen en de weg vrijmaakt om in een rijkswet op grond van artikel 38, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden een Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (hierna: COHO) in te stellen dat 'met het oog op het welzijn van de bevolking van Curaçao zal bevorderen dat hervormingen van bestuurlijke aard

<sup>1</sup> Dan wel 'gecorrigeerde versie'.

<sup>2</sup> Hoewel consequent wordt gesproken van 'overheidsgeleerde entiteiten' geeft de SER er, zuiver op grond van taalkundige overwegingen, de voorkeur aan 'overheid geleerde entiteiten' te gebruiken.

<sup>3</sup> Deze afspraken zijn vastgelegd in het convenant 'optimalisering van overheid geleerde entiteiten'; 'Akuerdo Kòrsou ta Avansá'

<sup>4</sup> Staten 2015-2016-075

worden doorgevoerd, duurzaam houdbare overheidsfinanciën worden gerealiseerd en de weerbaarheid van de economie wordt versterkt, met inbegrip van de rechtsstatelijke inbedding die daarvoor nodig is.<sup>5</sup> In de volgende paragraaf komt de SER hier kort op terug. Wel wenst de SER op deze plek op te merken dat nu er een getekend akkoord op tafel ligt, de titel van de ontwerplandsverordening achterhaald is. De SER vraagt de regering bijzondere aandacht hiervoor. Voor het overige heeft de SER de volgende opmerkingen ten aanzien van de gevolgde procedure met betrekking tot de onderhavige spoedadviesaanvraag.

Op 15 oktober 2020 heeft de SER reeds een ontwerplandsverordening houdende vaststelling van regels voor overheid gelieerde entiteiten (Landsverordening eerste tranche optimalisering overheidsgelieerde entiteiten) (zaaknummer 2020/029359; ref.nr. 125/2020-SER) ontvangen. Het aan deze adviesaanvraag ten grondslag liggende besluit van de RvM van 14 oktober 2020 (zaaknummer 2020/029359) is gebaseerd op de overweging dat advisering door de SER als wenselijk en noodzakelijk wordt geacht vanwege de sociaaleconomische implicaties van het verlagen van het totale arbeidsvoorwaardenpakket van overheid gelieerde entiteiten.<sup>6</sup> Het besluit van de RvM van 21 oktober 2020 (zaaknummers 2020/029359 en 2020/038572), dat ten grondslag ligt aan de voorliggende spoedadviesaanvraag, is daarentegen niet gebaseerd op een inhoudelijke overweging doch is ontleend aan het advies d.d. 21 oktober 2020, met kenmerk WJZ'20/0842 (zaaknummers 2020/029359 en 2020/038572) van de Directeur van de Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Algemene Zaken (hierna: WJZ). Daarin wordt gesteld dat 'spoedadvies nodig is omdat de maatregelen, zoals bepaald in het ontwerp, reeds op 1 juli 2020 hadden moeten gelden'.<sup>7</sup>

Hoewel redelijkerwijs mag worden aangenomen dat bij de voorliggende spoedadviesaanvraag niet is afgestapt van de eerdere inhoudelijke overweging vindt de SER dat het op de weg van de regering had gelegen om – uit het oogpunt van volledigheid, juistheid en ook transparantie - hier expliciet naar te verwijzen, temeer omdat WJZ tevens adviseert om de ontwerplandsverordening, vanwege het spoedeisend belang, zo snel mogelijk aan de Staten aan te bieden en het advies van de SER niet af te wachten 'maar het ontwerp alvast voor advies aan de Raad van Advies (hierna: RvA) aan te bieden'.<sup>8</sup> Hieruit volgt, naar het oordeel van de SER wederom een ongelukkige procesgang. In dit verband merkt de SER op dat in de fase van ambtelijke voorbereiding en bestuurlijke besluitvorming, kennelijk in onvoldoende mate wordt ingezien dat, wil de RvA als hoogste en laatste adviesorgaan in eerste instantie tot een voldragen advies kunnen komen ter zake van een ontwerpregeling met een redelijkerwijs te verwachten sociaaleconomische impact, het aannemelijk is dat de RvA het op zijn minst wenselijk acht om inzicht te hebben in de mate waarin de bij het sociaaleconomisch beleid betrokken belangen zijn onderzocht en tegen elkaar zijn afgewogen. Mede op basis daarvan wordt het van wezenlijk belang geacht dat in een eerder stadium aan de SER om een advies wordt gevraagd. De beslissing van de RvM tot gelijktijdige aanbieding van een ontwerpregeling aan zowel de SER als de RvA, uit hoofde van onverwijlde spoed, ontnemt de RvA naar redelijke maatstaven tevens de mogelijkheid om in zijn advisering – in eerste instantie - deugdelijk en controleerbaar te kunnen toetsen of er breed draagvlak is onder de sociale partners voor de maatregel die met het desbetreffende wetsontwerp wordt beoogd. In het belang van een deugdelijk, zorgvuldig en ook doeltreffend adviesproces dringt de SER er bij de regering op aan om op de geijkte wijze om te gaan met het vorengenoemde.

<sup>5</sup> Zie considerans van de 'politieke overeenkomst' d.d. 2 november 2020: <https://gobiemu.cw/wp-content/uploads/2020/11/Onderlinge-regeling-landspakket-Curacao-incl-SM-versie-2-november.pdf>

<sup>6</sup> Advies d.d. 14 oktober 2020, met kenmerk WJ'20/0776 (zaaknummer 2020/029359) van de directeur van de uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Algemene Zaken.

<sup>7</sup> Pg. 2 WJZ-advies d.d. 21 oktober 2020.

<sup>8</sup> Pg. 1 WJZ-advies d.d. 21 oktober 2020.

In het verlengde daarvan vraagt de SER zich tevens af of het besluit van de RvM van 21 oktober 2020, dat ten grondslag ligt aan de onderhavige spoedadviesaanvraag, zich in afdoende mate verdraagt met de aan 'bestuurlijke besluitvorming' te stellen eisen van consistentie en uniformiteit. Immers, genoemd RvM-besluit strekt tot doorgeleiding aan de SER ter fine van spoedadvies van een aangepaste dan wel gecorrigeerde versie van een eerder bij de SER ter advisering voorgelegde ontwerpplandsverordening zonder dat laatstgenoemde adviesaanvraag formeel is ingetrokken. Bij een recente adviesaanvraag heeft de RvM die procedurele route wel bewandeld.<sup>9</sup> Tegen deze achtergrond geeft de SER de regering in overweging om te trachten de consistentie en uniformiteit in het proces van bestuurlijke besluitvorming zoveel mogelijk te bewaken.

De SER benadrukt hierbij, onder verwijzing naar het hierboven gestelde, ten overvloede dat hij zich wederom geconfronteerd ziet met een spoedadviesaanvraag van de regering. In eerdere adviezen heeft de SER herhaalde malen gewezen op de onwenselijkheid daarvan. In de volgende paragraaf zal hier inhoudelijk op worden ingegaan. De SER volstaat hier met een verwijzing naar datgene wat hij over 'spoedadviesverzoeken' heeft opgemerkt in zijn jaarverslag over 2019.<sup>10</sup>

### 1.3 Precaire liquiditeitspositie Land: objectieve en redelijke rechtvaardiging voor spoedbehandeling

Zoals in de voorgaande paragraaf is uiteengezet, heeft de RvM ingestemd met aanbidding van de onderhavige ontwerpplandsverordening aan de SER ter fine van spoedadvies. Tevens is akkoord gegaan met gelijktijdige aanbidding van het ontwerp aan de RvA. In voornoemd besluit van de RvM is opgenomen 'dat het spoedeisend belang voortvloeit uit het feit dat de maatregelen zoals bepaald in het ontwerp reeds op 1 juli 2020 hadden moeten gelden'. Zoals reeds opgemerkt heeft de RvM zijn besluit gebaseerd op het advies d.d. 21 oktober 2020 (zaaknr. 2020/029359 en 2020/038572) van de Directeur van WJZ.

In de tweede alinea van vorengenoemd advies van WJZ wordt het volgende gesteld: 'Het zij opgemerkt dat in het ontwerp dat eerder aan de Sociaal Economische Raad is aangeboden<sup>11</sup> een bepaling niet correct door WJZ is opgesteld. Het betreft de bepaling die verband houdt met de ondergrens van de inkorting. Met de ondergrens wordt gerefereerd naar het besluit d.d. 15 mei 2020 van de RMR inzake de verlaging van 12,5 procent van het totale pakket arbeidsvoorwaarden van alle medewerkers in de (semi)publieke sector, inclusief overheidsgeleide entiteiten, uitgezonderd het personeel dat het wettelijk minimumloon als maandsalaris heeft of minder dan het wettelijk minimumloon als salaris. In de eerdere versie van de ontwerpplandsverordening heeft WJZ in artikel 10 bepaald dat de verlaging geen toepassing vindt ten aanzien van het personeel dat een bezoldiging geniet minder dan 150% van het krachtens de Landsverordening minimumlonen vastgestelde minimumloon. Deze bepaling is in strijd met het besluit van 15 mei 2020 van de RMR.' In het advies van WJZ wordt verder gesteld: 'Ook is in de eerdere versie van het ontwerp bepaald dat vanaf het kalenderjaar 2021 op het totale pakket van arbeidsvoorwaarden, met 12,5 procent over een jaar wordt ingekort. Ook dit is in strijd met de voorwaarde dat de inkorting per 1 juli 2020 dient in te gaan'.

De SER stelt vast dat er hier overduidelijk sprake is van een omissie die als zodanig ook door WJZ is erkend. Vorengaande en - naar mag worden aangenomen - onbedoelde (doch vermijdbare) omissie

<sup>9</sup> Besluit van de RvM d.d. 14 oktober 2020 (zaaknummer 2020/026662) strekkende tot intrekking van het adviesverzoek aan de SER d.d. 9 september 2020 (zaaknummer 2020/02662) betreffende de ontwerpplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening omzetbelasting 1999 (P.B. 2013, no. 52).

<sup>10</sup> Jaarverslag SER 2019; pg. 13; aangeboden aan de regering op 26 oktober 2020 (<https://ser.cw/2020/10/26/ser-biedt-jaarverslag-over-2019-aan/>).

<sup>11</sup> De woorden 'is aangeboden' zijn toegevoegd door de SER.

bevestigt de opvatting van de SER dat met het vragen van spoedadviezen, ook aan ministeries en overheidsdepartementen, enige terughoudendheid dient te worden betracht om te voorkomen dat door een te groot aantal spoedaanvragen het proces van (inter)departementale voorbereiding van een ontwerpregeling wordt verstoord waardoor onnodige fouten worden gemaakt die een vertragend effect hebben op het afwikkelingsproces van een ontwerpregeling. Vanuit deze opvatting is het voor de SER, gezien zijn rol als wettelijk adviesorgaan, daarbovenop van even groot belang dat zoveel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij de gangbare praktijk bij de rijksdienst in Nederland waarbij het vragen van een spoedadvies aan een orgaan als bijvoorbeeld de Raad van State (van het Koninkrijk) zoveel mogelijk wordt beperkt tot gevallen waarin:

- a. een implementatietermijn van een internationale regeling is of dreigt te worden overschreden;
- b. een andere fatale termijn is of dreigt te worden overschreden;
- c. het achterwege laten van een spoedbehandeling substantiële budgettaire gevolgen zou hebben;
- d. door een spoedbehandeling de noodzaak tot het verlenen van terugwerkende kracht aan de regeling wordt voorkomen of minder dringend wordt;
- e. sprake is van een urgent herstel van een gebrek in de regelgeving.<sup>12</sup>

Bovenstaande opsomming is overigens niet limitatief; er kunnen zich derhalve andere bijzondere omstandigheden voordoen. De hierboven genoemde gevallen rechtvaardigen een verzoek om spoedbehandeling niet zonder meer. De SER is van mening dat bij de afweging of een spoedadviesverzoek aan hem kan worden gevraagd steeds voor ogen dient te worden gehouden en een relatie dient te worden gelegd met de termijn waarbinnen de ontwerpregeling is voorbereid op een ministerie. Verdragingen in de (inter)departementale voorbereiding mogen redelijkerwijs niet op de SER worden afgewenteld. Vanuit deze opvatting dringt de SER er bij de regering op aan om de normen in het hierboven gepresenteerde toetsingskader na te leven.

In het kader daarvan stelt de SER vast dat de regering in het onderhavige geval voldaan heeft aan twee van de hierboven genoemde normen (b en c). De spoedeisendheid die is ingegeven door de noodzaak om de in de voorliggende ontwerpplandsverordening voorgestelde maatregelen zo spoedig mogelijk door te voeren, vormt naar het oordeel van de SER een redelijke en objectieve rechtvaardiging voor de door de regering gevolgde procedurele werkwijze. Doorslaggevend daarbij zijn de zeer ernstige sociaaleconomische crisissen de zeer omvangrijke liquiditeitsbehoefte hetgeen onder meer blijkt uit het volgende. Per ultimo oktober 2020 bedroegen de liquide middelen van het Land minus NAf. 135,8 miljoen. De jongste liquiditeitsprognose rekt uit dat per ultimo november 2020, zonder externe liquiditeitssteun, de stand al minus NAf. 533 miljoen bedraagt. Daar komt in december 2020 nog eens NAf. 300 miljoen aan tekorten bij waardoor het Land Curaçao, zonder liquiditeitssteun uit Nederland, het coronacrisisjaar 2020 zal afsluiten met een liquiditeitspositie van minus NAf. 852,7 miljoen.<sup>13</sup> Zoals in de voorgaande paragraaf reeds naar voren is gebracht, is intussen politieke overeenstemming bereikt tussen Curaçao en Nederland over de derde tranche liquiditeitssteun ter hoogte van NAf. 286 miljoen<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Kennisbank; draaiboek voor de regelgeving (<https://www.kcwj.nl/printpdf-menu/10934> en <https://www.kcwj.nl/kennisbank/draaiboek-voor-de-regelgeving/hoofdstuk-2-formele-wetten-op-voorstel-van-de-regering-109?cookie=yes.1603968545351-567274598>); pg. 60; nr. 109 heeft specifiek betrekking op spoedadviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State.

<sup>13</sup> Antilliaans Dagblad, jaargang 17 nr. 270, donderdag 29 oktober 2020 'Kas nu minder dan nul; Land Curaçao per eind oktober in negatieve liquiditeitspositie beland'.

<sup>14</sup> Kamerbrief d.d. 13 november 2020, met kenmerk 2020-0000662554, van de staatssecretaris van BZK; 'Nadat Curaçao op 2 november jl. de onderlinge regeling voor de uitvoering van het Landspakket Curaçao heeft ondertekend en daarmee formeel heeft ingestemd met het aanbod zoals dat door Nederland is gedaan op 10 juli jl., is een bedrag van ANG 105 mln. aan liquiditeitssteun verstrekt voor het derde kwartaal van 2020. Uit het advies van het Cft blijkt echter dat de totale liquiditeitsbehoefte voor de rest van het jaar ANG 286 mln. bedraagt.

voor de periode 1 juli tot en met 31 december 2020 waardoor het hierboven geschetste scenario van een verder oplopend en per ultimo december 2020 onhoudbaar en zeer onverantwoord structureel hoog liquiditeitstekort vooralsnog niet langer aannemelijk lijkt.<sup>15</sup>

Voor de SER is het vanuit het perspectief van versterking van de sociaaleconomische weerbaarheid van Curaçao van cruciaal belang dat de kaders en parameters van de conform het hierboven genoemde akkoord ingeslagen weg gekenmerkt worden door een hoge mate van doelmatigheid, doeltreffendheid en resultaatgerichtheid.

---

De RMR heeft dan ook besloten om over te gaan tot het verstrekken van nog eens ANG 181 mln. aan resterende liquiditeitssteun onder de derde tranche.'

<sup>15</sup> Kamerbrief d.d. 2 november 2020, met kenmerk 2020-0000634677, van de staatssecretaris van BZK; 'Nederland is niet alleen bereid liquiditeitssteun te bieden, maar is ook bereid om op meerdere terreinen te investeren in de ontwikkeling van Curaçao. Te dien einde heeft het Nederlandse kabinet eenmalig een bedrag van 30 miljoen euro beschikbaar gesteld ten behoeve van de onderwijshuisvesting op Curaçao. Deze middelen zullen onder regie en toezicht van het COHO ter besteding worden gebracht, op basis van objectieve behoeftestelling en planvorming. Vooruitlopend hierop wordt 0,5 miljoen euro van het genoemde bedrag ingezet voor het lenigen van de hoogste noden (zoals lekkende daken, veiligheidsissues) op basis van een quick scan. Daarnaast zal Nederland, in samenwerking met Curaçao, een doorlichting van het investeringsklimaat en het ondernemerschapbeleid in Curaçao uitvoeren. De uitkomsten van deze doorlichting zullen worden gewogen in relatie tot de overige maatregelen in het landspakket en passend moeten zijn bij de (actuele) realisatiekracht en beschikbaarheid van financiële middelen in Curaçao. De Nederlandse bijdrage hieraan kan in de vorm van een lening, een gift, met behulp van cofinanciering en/of met een departementale bijdrage. Vooruitlopend daarop wordt gestart met een onderzoek naar de haalbaarheid en modaliteiten van een garantie-instrumentarium aan Curaçaose bedrijven die vóór de corona maatregelen in de kern gezond waren. Indien er mogelijkheden blijken te zijn voor inzet van garantie-instrumentarium, zal hierover separate politieke besluitvorming plaatsvinden in de Nederlandse Ministerraad. Parallel hieraan zal een onderzoek plaatsvinden naar de mogelijkheden om een afwegingskader voor individuele bedrijfssteun op Curaçao te maken. Indien het bedoelde kader er komt dan zal vervolgens per casus worden gezien of het zinvol is het kader te doorlopen. Hier worden criteria voor ontwikkeld. Voor deze maatregelen wordt een maximaal begrotingsbeslag van 20 miljoen euro geraamd. Het oordeel van het Nederlands kabinet dat een functionerende rechtsstaat voorwaardelijk is voor economische ontwikkeling en dat zij bijdraagt aan houdbare overheidsfinanciën en toeziet op de rechtmatigheid van bestedingen, vindt steun bij de SER. Geconstateerd wordt dat in aanvulling op het bovenstaande structureel middelen beschikbaar worden gesteld voor de uitvoering van maatregelen opgenomen in het landspakket, gericht op de versterking van de rechtsstaat van Curaçao. Zo zal er structureel een bedrag oplopend tot 18,5 miljoen euro vrijkomen voor nadere ondersteuning door de Koninklijke Marechaussee, Douane en de Kustwacht Caribisch Gebied bij de versterking van het grenstoezicht. Verder stelt het Nederlandse kabinet structureel extra middelen beschikbaar voor de uitbreiding van de ondernemingsaanpak op Curaçao, oplopend tot jaarlijks 5,2 miljoen euro. Aanvullend is er structureel 1,2 miljoen euro bestemd om de Curaçaose militie van Defensie te professionaliseren en om te investeren in het Sociaal Vormingstraject, waarbij Defensie met medewerking van Curaçao de kans biedt aan jongeren om te resocialiseren. Tenslotte stelt het Nederlandse kabinet incidenteel 0,4 miljoen euro beschikbaar voor het harmoniseren van het gegevensbeschermingsniveau binnen het Koninkrijk.'

## 2. Standpunt van de SER

### 2.1 Inhoudelijke beoordeling van het ontwerp

Zoals in het vorige hoofdstuk naar voren is gebracht, verwacht de regering met de onderhavige ontwerpplandsverordening te voldoen aan één van de door Nederland gestelde voorwaarden om in aanmerking te komen voor de tweede tranche liquiditeitssteun. Volgens de MvT bij het ontwerp 'is de Nederlandse regering verzocht om een steunpakket te activeren in de vorm van een noodkredietlijn voor Curaçao ter dekking van overheidstekorten en om de private sector financieel te steunen'. Inmiddels heeft Curaçao in de maanden april, mei en juni 2020 Nederlandse liquiditeitssteun ten bedrage van NAf. 382 miljoen in de vorm van renteloze leningen ontvangen ten behoeve van de begroting (NAf. 256 miljoen) en ook ten behoeve van het Noodpakket, bestaande uit onder meer financiële tegemoetkoming ter ondersteuning van het behoud van werkgelegenheid (NOW-regeling) en zelfstandige ondernemers (TBZO-regeling) (NAf. 126 miljoen).<sup>16</sup> Om de derde tranche steun te ontvangen, dient voldaan te worden aan de door de RMR gestelde voorwaarden.<sup>17 18</sup> Eén van die voorwaarden waarnaar in het kader van onderhavige spoedadviesaanvraag specifiek wordt verwezen, is de maximering van de arbeidsvoorwaarden van topfunctionarissen binnen de (semi)publieke sector, inclusief overheidsbedrijven en publiek gefinancierde stichtingen en overige instellingen die voor minimaal 50% gefinancierd worden vanuit de begroting. Het betreft een maximering van het salaris tot maximaal 130% van de nieuwe genormeerde bezoldiging van de Minister-President van Curaçao (de zogenaamde Minister-President-norm<sup>19</sup>), inclusief een gelijke maximering van de secundaire arbeidsvoorwaarden met een gelijke doorwerking naar de tarieven voor consultants. De maatregel geldt ook voor bestaande arbeidscontracten.

#### 2.1.1 Invulling van voorwaarde tot normering en verlaging topinkomens overheid gelieerde entiteiten staat los van optimalisatie-voornemens entiteiten

Onder meer ter voldoening aan de in de voorgaande paragraaf genoemde voorwaarde heeft de Minister van Financiën, met inachtneming van het Landsbesluit d.d. 12 mei 2020, no. 20/474 (P.B. 2020, no. 50), tot wijziging van het Landsbesluit Code Corporate Governance Curaçao<sup>20</sup> op 13 mei 2020 de ministeriële beschikking ter vaststelling van een kader om de personeelslasten van overheid gelieerde entiteiten te optimaliseren (P.B. 2020, no. 51), vastgesteld. Dit kader voorziet in de vaststelling van maximumbedragen ter zake van (1) reis- en verblijfskosten (inclusief daggelden), (2) de bezoldiging en (3) de bedrijfsvoertulgen. Deze ministeriële beschikking is op 4 september 2020 bij P.B. 2020, no. 93, gewijzigd. De wijziging behelst een verlaging van het maximum bruto jaarinkomen bij overheid gelieerde entiteiten van NAf. 290.000,-, zoals bepaald in artikel 2, eerste lid, van de beschikking van 13 mei 2020, naar NAf. 256.000,-.

<sup>16</sup> In de Financieel Management Rapportage en Uitvoeringsrapportage 2<sup>de</sup> kwartaal 2020 (juni 2020, pg. 16)

<sup>17</sup> In de MvT wordt gesproken van voorwaarden die zijn 'opgelegd'. Aangezien de regering van Curaçao bij brief d.d. 20 mei 2020 (zie brief van de Minister-president van Curaçao d.d. 20 mei 2020 met zaaknummer 2020/015055, Antwoord op de brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de RMR betreffende Advies 2e tranche liquiditeitssteun; zie ook de brief van de Gevolmachtigde Minister van Curaçao, namens de regering van Curaçao, aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, d.d. 20 mei 2020, no.20K/GM/11042/a.) onvoorwaardelijk heeft ingestemd met de gestelde voorwaarden, is naar het oordeel van de SER, het werkwoord 'stellen' in dit verband beter op zijn plaats.

<sup>18</sup> Zie tevens brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 22 mei 2020 (kenmerk 2020-0000300590) aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal met als onderwerp: 'Resultaten Rijksministerraad 15 mei betreffende financiële ondersteuning Curaçao en Sint Maarten in verband met Covid19

<sup>19</sup> De zogenaamde Rhuggenaath-norm

<sup>20</sup> P.B. 2014, No. 4 (G.T.)



Om invulling te geven aan meergenoemde voorwaarde is voorts bij besluit van de RvM d.d. 12 juni 2020 met zaaknummer 2020/17998 ingestemd met de volgende punten:

1. Maximering met ingang van 1 juli 2020 van de arbeidsvoorwaarden van topfunctionarissen binnen de (semi)publieke sector (incl. overheidsbedrijven en publiek gefinancierde stichtingen en overige instellingen die voor minimaal 50% gefinancierd worden vanuit de begroting);
2. Waar van toepassing zal het nieuwe maximumsalaris worden vastgesteld in de algemene vergaderingen van aandeelhouders (hierna: AvA) dan wel in buitengewone algemene vergaderingen van aandeelhouders (hierna: bAvA) dan wel in vergaderingen van de raden van toezicht van de deelnemingen (overheid gelieerde entiteiten) van het Land Curaçao;
3. Te dien einde zal een brief worden verstuurd naar de raden van commissarissen (hierna: RvC), de raden van toezicht (hierna: RvT) en de bestuurders van de overheid gelieerde entiteiten om uiterlijk 19 juni 2020 aan de portefeuille ministers te rapporteren hoe invulling zal worden gegeven aan het vorenstaande.

Per brief d.d. 18 juni 2020 (zonder kenmerk) met als onderwerp 'Maximering van de arbeidsvoorwaarden van de topfunctionarissen' zijn de RvC's en RvT's van de deelnemingen door de Minister van Financiën in kennis gesteld van de besluitvorming in de RvM van 12 juni 2020. In die brief wordt tevens de volgende instructie gegeven: 'U wordt hierbij namens de Regering van Curaçao geïnstrueerd om gevolg te geven aan de boven gestelde<sup>21</sup> voorwaarde binnen uw organisatie en om de invulling hiervan uiterlijk 24 juni 2020 te rapporteren aan de Minister. Uit de inhoud van vermelde brief maakt de SER op dat deze brief primair het karakter heeft van een formele kennisgeving. In het licht daarvan vraagt de SER zich af hoe deze kennisgeving zich verhoudt tot de hierboven genoemde instructie, nog los van de vraag of de Minister van Financiën - als bestuursorgaan en niet als vertegenwoordiger van de AvA - wettelijk gezien de bevoegdheid heeft om algemene aanwijzingen te geven aan raden van commissarissen en raden van toezicht van vennootschappen met statutaire zetel in Curaçao en waarvan de aandelen of certificaten deels of in zijn geheel, rechtstreeks of door tussenkomst van een derde, in handen zijn van het Land Curaçao. De SER wil hierbij de aandacht erop vestigen dat vorengenoemd voorbeeld illustratief is voor de steeds aanwezige spanning die voortvloeit uit de bijzondere toepassing die aan privaatrechtelijke regels wordt gegeven indien de overheid rechtssubject is. Kortom, de gespannen verhouding tussen het publiekrecht en het privaatrecht. In paragraaf 2.3. zal dit aspect, gerelateerd aan het voorliggende thema, in een breed contextueel kader worden geplaatst, waarbij de SER op voorhand wil stellen dat hij niet de pretentie heeft om daarbij uitputtend te zijn. Vanwege de omvang, reikwijdte en complexiteit van het thema zal slechts summier, in hoofdlijnen, daarop worden ingegaan.

Met betrekking tot de hierboven genoemde ministeriële beschikking van 13 mei 2020, zoals gewijzigd, heeft de SER verder de volgende opmerking. In de MvT bij het onderhavig ontwerp wordt gesteld dat deze ministeriële beschikking inhoudelijk overeenkomt met de afspraken zoals neergelegd in het op 15 september 2016, tussen de regering, enerzijds, en de actievoerende vakbonden, de Vereniging Bedrijfsleven Curaçao (hierna: VBC), en de Kamer van Koophandel en Nijverheid (hierna: KvK) anderzijds, gesloten convenant 'Akuerdo Kòrsou ta Avansá'. In dit convenant zijn afspraken vastgelegd over de door te voeren wijzigingen van de op 17 augustus 2016 door de Staten goedgekeurde ontwerplandsverordening optimalisering overheidsgelieerde entiteiten. Zoals in het vorige hoofdstuk reeds aangetekend, heeft de regering de bekrachtiging van deze landsverordening aangehouden ter voorkoming van een algemene/landelijke staking die zeventien vakbonden hebben uitgeroepen op basis van onder andere het argument dat de landsverordening het principe van vrije cao-onderhandelingen, dat verdragsrechtelijke bescherming geniet onder diverse conventies van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO), inperkt in het geval van de vennootschappen van de

<sup>21</sup> Het woord 'boven gestelde' is gecorrigeerd door de SER.

overheid.<sup>22</sup> De middels het convenant 'Kòrsou ta Avansá' afgesproken wijzigingen, waarnaar hierboven wordt gerefereerd, hebben betrekking op de wens om bij het stellen van nieuwe regels in het kader het optimaliseringstraject voldoende ruimte te laten aan het (collectieve) arbeidsvoorwaardenoverleg tussen een overheid gelieerde entiteit en de vakbonden die opkomen voor het bij die entiteit werkzaam personeel. De wijzigingen hebben voorts betrekking op het wegnemen van de door de ondertekenaars van bovengenoemd convenant als 'onnodig bezwaarlijk' aangeduide onderdelen van de door de Staten aangenomen Landsverordening optimalisering overheidsgelieerde entiteiten. Zonder verder uit te weiden over dit laatste, stelt de SER op basis van de aangevoerde argumenten in het algemene deel van de bij de onderhavige ontwerplandsverordening behorende MvT vast dat het onderhavig ontwerp mede strekt ter uitvoering van de afspraken voortvloeiende uit het convenant Akuerdo Kòrsou ta Avansá. Uit het onderhavige ontwerp zelf, noch uit de MvT blijkt expliciet dat het ontwerp 'een verlengstuk' is van dan wel in de plaats treedt van de Landsverordening optimalisering overheidsgelieerde entiteiten. De SER vraagt zich, in aanvulling op het vorenstaande, evenwel af wat, na de inwerkingtreding van de onderhavige regeling, zal gebeuren met de ministeriële beschikking van 13 mei 2020, zoals opgenomen in P.B. 2020, no. 51, en met de ministeriële beschikking van 4 september 2020, zoals opgenomen in P.B. 2020, no. 93. Zullen deze worden ingetrokken? Naar het oordeel van de SER kan op basis van de 'Aanwijzingen voor de regelgeving', meer bepaald op basis van aanwijzing nummer 172, worden overgegaan tot intrekking van genoemde ministeriële beschikkingen. Geadviseerd wordt derhalve een intrekkingbepaling op te nemen in de onderhavige ontwerplandsverordening. Mocht het voornemen – daarentegen - zijn de desbetreffende ministeriële beschikkingen nadrukkelijk in stand te laten, dan dient dat nader gemotiveerd te worden.

Het bovenstaande in acht nemend komt de SER tot het voorlopige oordeel dat er in het onderhavige geval voldoende valide redenen zijn om te spreken van een geheel nieuw en zelfstandig – van de Landsverordening optimalisering overheidsgelieerde entiteiten losgekoppeld - wetsontwerp. Vanuit dit perspectief vraagt de SER zich af wat er uiteindelijk met deze laatstgenoemde landsverordening zal gebeuren. De SER verzoekt de regering hierover opheldering te verschaffen.

#### 2.1.2 Codificatie in Boek 2 BW van een algemeen bezoldigingsbeleid voor bestuurders van vennootschappen

In aanvulling op het bovenstaande wordt door de SER vastgesteld dat vanwege het feit dat de maximering van de hoogste bezoldigingen bij overheid gelieerde entiteiten prioriteit heeft in de context van de door Nederland gestelde voorwaarden, de regering besloten heeft dit onderwerp met voorrang te behandelen. Hoewel de SER daar – zoals reeds betoogd – enig begrip voor kan opbrengen, vraagt hij zich evenwel af of formalisering bij aparte landsverordening van de normering en maximering van de hoogste bezoldigingen binnen overheid gelieerde entiteiten wel de geëigende manier is om de bezoldigingen binnen voornoemde entiteiten te regelen. Onverminderd het bepaalde in de Code Corporate Governance en de daaruit voortvloeiende corporate governance wet- en regelgeving, dan wel in aanvulling daarop, acht de SER het binnen het breder kader van het Curaçaose rechtspersonen- en vennootschapsrecht wellicht de moeite waard om op basis van objectieve criteria te laten toetsen of het haalbaar is om in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW), op basis van het concordantiebeginsel en naar analogie van de praktijk in Nederland, een bepaling te laten opnemen met betrekking tot een algemeen bezoldigingsbeleid voor bestuurders van vennootschappen met statutaire zetel in Curaçao (art. 2:135 BW Ned). Geconstateerd is dat bij de meest recente herziening van het Curaçaose Boek 2 BW dit aspect niet is meegenomen. Graag wenst de SER te vernemen welke overwegingen daaraan ten grondslag hebben gelegen.

<sup>22</sup> Zie onder meer het artikel 'Akkoord bereikt, staking na drie weken ten einde' van 15 september 2016 (<https://caribischnetwerk.ntr.nl/2016/09/15/akkoord-bereikt-staking-na-drie-weken-ten-einde/>)

### 2.1.3 Geen koppeling van maximum bezoldiging bestuurders overheid gelieerde entiteiten met Minister-President-norm; wel koppeling met omvang/omzet begroting entiteiten

Ten aanzien van de hierboven genoemde Minister-President-norm plaatst de SER een kritische kanttekening bij de wijze waarop het nieuw genormeerde salaris van de hoogste politieke ambtsdrager van Curaçao tot stand is gekomen. Dat de nieuw genormeerde bezoldiging van de Minister-President alsmede van de bezoldigingen van de overige politieke gezagsdragers (ministers en Statenleden) tot nu toe geen wettelijke grondslag heeft en een oplossing voor deze normering op haastige wijze moest worden gevonden via een 'hybride constructie' waarbij een koppeling moest worden gemaakt met de hoogste bezoldigingsschaal binnen de publieke sector, verdient naar het oordeel van de SER beslist geen schoonheidsprijs. De SER is van oordeel dat dit traject uit het oogpunt van rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur behalve op zeer zorgvuldige wijze ook al lang, vanaf de staatkundige transitiedatum van 10 oktober 2010, opgepakt had moeten worden en op voortvarende wijze had moeten worden afgehandeld.

De SER constateert in het verlengde van het vorenstaande dat uit de door hem geraadpleegde bescheiden in het kader van de onderhavige spoedadviesaanvraag geen specificering is aangetroffen van de wijze waarop de nieuwe genormeerde bezoldiging van de Minister-president is berekend. Daardoor kan de SER niet aan de indruk ontkomen dat het geheel een arbitrair karakter heeft. Naar het oordeel van de SER had het op de weg van de regering gelegen om ten aanzien daarvan de grootst mogelijke transparantie in acht te nemen.

Onderstaande tabel laat zien dat de hoogte van de genormeerde maximumbezoldiging NAF. 255,580.65 op jaarbasis bedraagt. Aannemelijk is dat dit bedrag naar boven is afgerond hetgeen het bedrag van NAF. 256.000,-, zoals opgenomen in het onderhavige ontwerp voorgestelde artikel 4, eerste lid, verklaart.

**Tabel I Genormeerde maximum salaris "Min. Pres. norm"**

Omschrijving	Maandbasis	Norm
<b>Inkomen MinPres</b>		
4211 - Salarissen, Lonen & Bezoldiging	18,204	16,383
4214 - Vakantietoelage	1,092.23	-
4337 - Vervoer	738	-
4339 - Representatie & Voorlichting	950	-
Telefoonkosten*	350	-
* telefoonkosten worden momenteel betaald op basis van werkelijk gesproken uren. Voorgesteld wordt om Chippi Company aan te schaffen voor een max bedrag van Naf 350 per maand.		
<b>Totaal</b>	<b>21,334</b>	<b>16,383</b>
Toeslag 30%		21,298
<b>Genormeerde maximum salaris "Min-pres. norm"</b>		<b>255,580.65</b>

Bron: Brief d.d. 18 juni 2020 (zonder kenmerk) van de Minister van Financiën met als onderwerp: 'Maximering van de arbeidsvoorwaarden van de topfunctionarissen'

Uit de tabel blijkt niet wat de genormeerde maximumbezoldiging van de Minister-president is. Uit het oogpunt van transparantie dringt de SER er bij de regering op aan om deze laatste alsnog in de tabel op te nemen en de tabel als bijlage te voegen bij de ontwerp-landsverordening als een integraal onderdeel daarvan.

In het verlengde van het vorenstaande merkt de SER evenwel op dat indien de bezoldiging van de Minister-President gewijzigd wordt, deze wijziging, strikt juridisch gezien, geen doorwerking zal hebben in de onderhavige ontwerp-landsverordening, aangezien in de eerste volzin van het voorgestelde artikel 4, eerste lid, louter een bedrag wordt genoemd (NAf. 256.000,-); er wordt geen rechtstreekse koppeling gemaakt met dan wel expliciet verwezen naar een wettelijke regeling die de bezoldiging van de Minister-President regelt. Het feit dat een dergelijke regeling, zoals reeds betoogd, op dit moment ontbreekt, doet niet af aan het gegeven dat het uit oogpunt van transparantie en ook controle wenselijk is een dergelijke koppeling te maken. In het kader daarvan dringt de SER er bij de regering op aan om de nodige spoed te betrachten met de aanbieding aan de Staten ter goedkeuring van de ontwerp-landsverordening regelende de geldelijke voorzieningen van de politieke gezagsdragers en pensioenvoorzieningen die – naar de SER heeft vernomen – sinds eind augustus 2020 gereed zou zijn om aan de Staten te worden aangeboden. De SER constateert voorts dat het vijfde lid van het hierboven genoemde artikel 4 het mogelijk maakt binnen de kaders van het maximum bedrag, zoals genoemd in het eerste lid, te differentiëren afhankelijk van de omvang van de omzet van de overheid gelieerde entiteit dan wel de omvang van de begroting van de overheid gelieerde entiteit. Hier wordt wel expliciet een koppeling gemaakt met de omvang en omzet begroting van de entiteit. De SER vindt dit frappant in het licht van de eerder gemaakte opmerking ten aanzien van het ontbreken in het onderhavige ontwerp van een rechtstreekse koppeling met de Minister-President-norm. Conform evengenoemd artikellid kunnen bij ministeriële regeling met algemene werking nadere regels worden gesteld over de wijze van differentiatie.

Vanuit het oogpunt van eenduidigheid stelt de SER in dit verband voor om, in aanvulling op het bepaalde in artikel 4, derde lid, waarin is opgenomen dat het bedrag van NAf. 256.000,- op jaarbasis en voltijdsbasis is vastgesteld, in artikel 4, vijfde lid, vóór het woord 'omzet' het woord 'jaarlijks' te zetten en om in plaats van het woord 'begroting' het woord 'jaarbegroting' te hanteren. De SER acht deze geen overbodige toevoegingen. Verder geeft de SER in overweging om een objectief en transparant kader te formuleren aan de hand waarvan de regels die bij ministeriële regeling met algemene werking zullen worden vastgesteld, kunnen worden getoetst.

#### 2.1.4 Ongedifferentieerde regulering ter optimalisatie personeelslasten overheid gelieerde entiteiten niet aan te bevelen

Op pagina 5 van de bij de ontwerp-landsverordening behorende MvT wordt gesteld dat er een tweede voorwaarde is gesteld aan de financiering door Nederland, namelijk dat het totale pakket arbeidsvoorwaarden van alle medewerkers in de (semi)publieke sector, inclusief overheidsbedrijven, publiek gefinancierde stichtingen en instellingen die voor minimaal 50% gefinancierd worden uit de begroting, met 12.5% wordt verlaagd en dat er tot nader order geen indexering plaatsvindt. De SER acht ongedifferentieerde regulering door middel van het vaststellen van een algemeen kader om de personeelslasten van de overheid gelieerde entiteiten te optimaliseren c.q. te beheersen in beginsel niet raadzaam onder meer op grond van de hiernavolgende overwegingen.

In de eerste plaats gaat het hierbij om diverse rechtsvormen (bij landsverordening ingestelde rechtspersonen, stichtingen, verenigingen alsmede vennootschappen krachtens boek 2 BW) waarop uiteraard diverse wet- en regelgeving van toepassing is. Ten tweede verschillen de overheid gelieerde entiteiten qua omvang en werkerterrein, waarbij sommige ook internationaal opereren. Daarnaast maakt het uit of de entiteit een monopolie positie heeft of niet. Ook de Code Corporate Governance geeft in

artikel 4.3. aan dat in wezen de bezoldiging van individuele bestuurders per entiteit moet worden bepaald.

De SER geeft de regering in overweging met het vorenstaande rekening te houden.

## 2.2 Beantwoordt het ontwerp aan het beoogde doel?

Zoals in de voorgaande alinea naar voren is gebracht, kan bezwaarlijk worden gesteld dat de onderhavige ontwerplandsverordening het geëigende middel is om het beoogde doel te bereiken. In het kader van de onderhavige spoedadviesaanvraag is dat doel, zoals reeds gesteld, tweeledig: enerzijds, het invoeren van de Minister-President-norm en, anderzijds, het inkorten met 12.5% op het arbeidsvoorwaardenpakket van alle werknemers in de semipublieke sector. Nu een politiek akkoord is bereikt met Nederland over de derde tranche liquiditeitssteun zal Curaçao zich, in ieder geval voor de komende zeven jaren, onvoorwaardelijk moeten houden aan het afgesproken en goedgekeurde pakket aan voorwaarden dat voor een groot deel gebaseerd is op structurele hervormingen waarmee onder andere duurzame besparingen zullen worden gerealiseerd welke aangewend zullen worden ten behoeve van de algemene welzijnsverbetering van de Curaçaose bevolking. Of, in hoeverre en onder welke voorwaarden de onderhavige ontwerplandsverordening, zoals hij nu vorm heeft gekregen, direct dan wel indirect kan garanderen dat de opgeleverde besparingen in de personele sfeer in 's Landskas zullen vloeien, onder meer, ter bekostiging van hoogstnoodzakelijke overheidsinvesteringen die wezenlijk bijdragen tot het productieve vermogen van de Curaçaose economie, is de vraag. De SER heeft vooralsnog zijn bedenkingen daarover.

### 2.2.1 Kostenbesparingen in overheid gelieerde entiteiten vloeien niet in 's Landskas

De in paragraaf 2.2. door de SER geuite twijfel krijgt steun in de hiernavolgende voorbeelden. Indien door een vennootschap met statutaire zetel in Curaçao en waarvan de aandelen of certificaten deels of in zijn geheel, rechtstreeks of door tussenkomst van een derde, in handen zijn van het Land Curaçao, winst wordt gemaakt, mag er redelijkerwijs vanuit worden gegaan dat deze (over-)winst eventueel als dividend zal worden uitgekeerd met inachtneming van het gestelde in de Landsverordening corporate governance, de Code Corporate Governance, de overige wet- en regelgeving en de statutaire bepalingen. De Code Corporate Governance en de daaruit voortvloeiende wet- en regelgeving zijn leidend ten aanzien van het dividendbeleid dat gebaseerd is op het principe dat de winstbestemming de vermogensverschaffers een redelijke vergoeding moet bieden voor het door hen geïnvesteerde vermogen. Een integraal onderdeel van het dividendbeleid vormt de balansnormering waarbij er sprake dient te zijn van een zodanige adequate vermogensstructuur dat de continuïteit van de vennootschap op lange termijn wordt gewaarborgd. Relevant hierbij is om te benadrukken dat de keuze- en beslissingsbevoegdheden die uit het voorgaande voortvloeien uitsluitend bij de daartoe bevoegde statutaire organen liggen.

Dat het Land, in verband met het vorenstaande, in voorkomende gevallen enig aandeelhouder is doet daar niet aan af. Het is uiteindelijk aan de bevoegde statutaire organen zelf om te beslissen of, en zo ja, onder welke voorwaarden en op welke wijze zij de met het onderhavig ontwerp beoogde versoepeling zullen doorvoeren. Daarbij kunnen zij zelf beslissen wat er met de vrijgekomen middelen zal gebeuren. Blijft het geld in de vennootschap zelf? Zo ja, waaraan zal het besteed worden? In investeringen in menselijk kapitaal op het vlak van training of opleiding? of investeringen in infrastructurele voorzieningen en of andere efficiënties? Of zal het geld als dividend worden uitgekeerd?

Het vorengaande geldt in principe ook voor stichtingen, waarbij door de minister of bij landsbesluit wordt beslist ter zake van de benoeming of het ontslag van één of meer bestuurders, of ter zake de wijziging van de statuten, en voor overige instellingen die voor minimaal 50% gefinancierd worden vanuit de begroting. Indien daar besparingen worden gerealiseerd op personeelsuitgaven, dient daarover

eveneens met inachtneming van de corporate governance wet- en regelgeving en de statuten, door de daartoe bevoegde statutaire organen, te worden beslist. Hetzelfde geldt voor de bij wet ingestelde publiekrechtelijke rechtspersonen.

Uit de MvT bij het onderhavige ontwerp blijkt dat er jaarlijks een bedrag van NAf. 377 miljoen aan subsidies en overdrachten wordt overgemaakt, waarvan het leeuwendeel wordt uitgekeerd aan overheid gelieerde entiteiten. Stel dat dit leeuwendeel NAf. 350 miljoen bedraagt, dan zou 12.5% neerkomen op een jaarlijkse besparing van om en bij NAf. 40 miljoen. In geval het bestuur (via de statuten) akkoord gaat met deze besparing, dan rijst de vraag: wat wordt de bestemming van deze besparing? Moet dit nog worden bepaald? Staan deze entiteiten hun rechten al dan niet collectief af aan de overheid? In voorkomend geval, waar zal de overheid deze vrijgekomen middelen voor aanwenden? De SER geeft de regering in overweging gemotiveerd in te gaan op de hierboven gestelde vragen.

Uit het vorenstaande volgt dat het niet aannemelijk is dat eventuele gerealiseerde besparingen in de personele sfeer bij vermelde entiteiten vanzelfsprekend zullen leiden tot meer inkomsten voor het land (verruiming van het budgettaire beeld van het land). In het geval van de stichtingen en overige gesubsidieerde instellingen, die voor hun taakstelling grotendeels afhankelijk zijn van begrotingsmiddelen, kan bezwaarlijk worden betoogd dat via subsidieverlagingen indirect het beoogde doel toch wordt bereikt. De SER wil op voorhand de aandacht erop vestigen dat indien besloten wordt te grijpen naar het middel van 'subsidie' ter realisering van het beoogde doel, dit in strijd zal zijn met de inhoud en strekking van de door Nederland gestelde voorwaarde en diensengevolge in strijd zal zijn met de RMR-beslissing van 15 mei 2020, aangezien deze specifiek betrekking heeft op normering en verlaging van de hoogste bezoldigingen en verlaging van het arbeidsvoorwaardenpakket van het personeel; enige correlatie met het instrument van subsidie ontbreekt. In het licht van het vorengaande vraagt de SER zich af of toepassing van de inkortingsvoorwaarde op specifiek stichtingen en verenigen wel doeltreffend is of dat mogelijkerwijs naar een aanvaardbaar alternatief kan worden gezocht. Hierbij zou wellicht gedacht kunnen worden aan bijvoorbeeld aanpassing van de Subsidieverordening Curaçao 2007 (A.B. 2007, no. 104). Dat dit tot een doelmatiger resultaat zal leiden staat niet op voorhand vast; wel is het de moeite waard dit aspect nader te (laten) onderzoeken. De SER adviseert de regering, indien en voor zover daartoe de ruimte bestaat, evenwel om het vorenstaande in welwillende overweging te nemen.

### 2.2.2 Effecten van de voorgestelde maatregel niet in kaart gebracht

Met betrekking tot de impact van het onderhavig ontwerp is het van belang om zicht te krijgen op de totale loonmassa van bovengenoemde rechtspersonen en vennootschappen, zodat kan worden achterhaald wat de 12.5% korting op de arbeidsvoorwaarden uiteindelijk vertegenwoordigt. Om de cost-benefit te kunnen achterhalen zijn de gegevens over de loonmassa bij deze entiteiten van belang en noodzakelijk. De SER vraagt zich in het verlengde daarvan af op welke mogelijke manieren de 12,5% korting op het totale pakket van arbeidsvoorwaarden mogelijkerwijs kan worden toegepast. De onderhavige ontwerpverordening gaat hier niet op in en geeft evenmin een kader daarvoor. Indien de inkorting wordt toegepast op salarissen, dan zou het beschikken over de loonmassa van de overheid gelieerde entiteiten een noodzakelijke eerste stap zijn, zoals hierboven betoogd. Daarnaast zouden aspecten als omzet en toegevoegde waarde eveneens van belang zijn om het totale plaatje te kunnen schetsen in termen van aandeel in de economie en de mogelijke impact ten aanzien van het doorvoeren van deze maatregel. Echter, in de financiële paragraaf van de MvT behorende bij de onderhavige ontwerpverordening wordt enerzijds niet inzichtelijk gemaakt wat het belang is van de overheid gelieerde entiteiten op het vlak van omzet, toegevoegde waarde en loonsom; anderzijds wordt evenmin een kader aangegeven dan wel een richting gepresenteerd met betrekking tot mogelijke modaliteiten waarnaar eventueel gekeken zou kunnen worden om die 12,5% inkorting feitelijk te realiseren, uiteraard

met inachtneming van de context en de uitgangspunten zoals gepresenteerd in de voorgaande paragraaf. Vragen die hierbij opkomen zijn: zal de 12,5% puur op de bezoldiging worden toegepast of gaat het om het inkorten op secundaire en tertiaire arbeidsvoorwaarden? Kan invoering van een verplichte arbeidstijdverkorting (ATV) dan wel het inleveren van vakantiedagen wellicht worden overwogen? Om deze en andere vragen te kunnen beantwoorden had de financiële paragraaf in de MvT bij het onderhavige ontwerp in wezen moeten voorzien in additionele informatie met betrekking tot de relevantie van overheid gelieerde entiteiten met betrekking tot hun aandeel in de totale loonsom, totale omzet en dergelijke. Bij gebrek aan deze gegevens is het zeer moeilijk zo niet onmogelijk om een reële inschatting te kunnen maken van de economische en sociale impact van onderhavige voorgestelde regeling met betrekking tot aspecten zoals werkgelegenheid, koopkracht en overheidsinkomsten. De SER vindt dat een grote tekortkoming en dringt er bij de regering op aan om, voor zover dat redelijkerwijs mogelijk is, de financiële paragraaf alsnog te voorzien van de ontbrekende data opdat aan de hand daarvan een effectmeting en een maatschappelijke kosten-batenanalyse kan worden gemaakt.

In het verlengde van het vorenstaande constateert de SER dat ook op het vlak van de sociale verzekeringspremies effecten zullen optreden afhankelijk van de uiteindelijke modaliteit waarvoor gekozen wordt. In het geval gekozen wordt voor een verlaging van het brutoloon zal dit gevolgen hebben voor de loonkosten en het nettoloon van de desbetreffende werknemers. Voor wat betreft de SVB- en ZV/OV-premies houdt deze inhouding van het brutoloon in dat het geen SVB loon betreft, waardoor de ZV en OV-verzekering en premies ongewijzigd blijven (te berekenen over de oorspronkelijke 100% bruto salaris grondslag). De loonbelasting en de AOV/AWW, AVBZ en BVZ premies zullen wel afnemen door de versoering daar de grondslag voor deze belasting en premies afneemt. Tevens zal het nettoloon van de werknemers afnemen, maar niet met 12,5%. Dit percentage is namelijk afhankelijk van de belastingschijf waaronder de werknemer valt, en bijgevolg niet te vertalen in een vast percentage lager nettoloon. In het licht van het vorenstaande acht de SER het van belang indien eveneens nader uitgeweid zou kunnen worden over de mogelijke impact op de sociale verzekeringspremies van de voorgestelde maatregelen.

### 2.2.3 Gerede twijfels over effectiviteit van de ontwerp landsverordening

Uit het vorenstaande volgt dat er gerede twijfels zijn met betrekking de effectiviteit en effecten van onderhavig ontwerp. Dat klemt temeer indien eveneens rekening wordt gehouden met het feit dat de naleving van de reeds bestaande corporate governance wet- en regelgeving niet optimaal verloopt. In verband daarmee acht de SER het raadzaam om binnen niet al te lange tijd, bijvoorbeeld drie jaar na de inwerkingtredingsdatum, onderhavige regeling aan een onderzoek c.q. evaluatie te onderwerpen, waarbij, in overeenstemming met aanwijzing nr. 123 van de 'Aanwijzingen voor de regelgeving', gekeken wordt naar zowel de mate van verwerkelijking van de doelstelling als naar de neveneffecten zoals evenredigheid, subsidiariteit, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, aansluiting op andere regelingen, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid.

Vanwege het relatieve zware gewicht van de onderhavige ontwerp landsverordening, de maatschappelijke relevantie ervan en de aan evaluatie verbonden lasten, beveelt de SER bovengenoemde evaluatietermijn van drie jaar aan. Hiertoe wordt de regering in overweging gegeven in het onderhavige ontwerp een bepaling op te nemen luidende: *'De Ministers belast met Financiën en Algemene Zaken zenden binnen drie jaar na inwerkingtreding van deze landsverordening, en vervolgens telkens na een jaar, aan de Staten een evaluatieverslag van deze landsverordening'*.

Ten behoeve van bovengenoemde evaluatie wordt de regering in overweging gegeven een plan van aanpak op te stellen dat gebaseerd is op de volgende drie sporen die elkaar ondersteunen en versterken: 1. *Doeltreffendheid*: Hierbij gaat het erom in hoeverre de doelstellingen van de regeling bereikt worden. Doelstellingen betreffen het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen en

ontslaguitkeringen van topfunctionarissen bij overheid gelieerde entiteiten alsmede de openbaarmaking hiervan in de financiële verslaglegging. 2. *Doelmatigheid*: Onderzocht dient te worden of de doelstellingen van de regeling bereikt kunnen worden tegen zo laag mogelijke kosten. Dit betreft inzicht in de ontwikkeling van de administratieve lasten alsmede mogelijkheden om de uitvoering te vereenvoudigen 3: *Neveneffecten*. Hiermee wordt gedoeld op inzicht in de effecten die (mogelijk) zijn veroorzaakt door de regeling zonder dat zij beoogd zijn. Factoren die kunnen worden onderzocht zijn: het loongebouw (verschil in salaris tussen top en subtop), arbeidsmobiliteit, de kwaliteit en samenstelling van het bestuur en salarisverschillen tussen de private en publieke sector.

### 2.3. Overheid als rechtssubject van het privaatrecht: bron van spanningen

Zoals in subparagraaf 2.2.1. is opgemerkt, bestaat de gerede kans dat er spanningen optreden tussen het publiekrecht en het privaatrecht op het moment dat de overheid optreedt als rechtssubject van het privaatrecht. Zonder de pretentie volledig te willen zijn, wil de SER, in abstracto, evenwel de aandacht erop vestigen dat interventies van publiekrechtelijke rechtspersonen in het privaatrecht doorgaans aan strenge regels, eisen en normen zijn verbonden. Gerichte interventies vanuit het publieke domein in de vennootschapsrechtelijke sfeer vormen naar de mening van de SER per definitie een bron van spanningen, zeker indien vanuit eerdergenoemd domein wordt getracht regels op te leggen aan dan wel rechtstreeks invloed te hebben op de (manoeuvruimte van) privaatrechtelijke rechtspersonen. Dat het vorenstaande een delicate kwestie is, wordt ook in de National Integrity System Assessment van Curaçao uit 2013 van Transparency International beaamd.<sup>23</sup> In dit rapport wordt met betrekking tot overheidsvennootschappen en overheidsstichtingen het volgende gesteld: *'Public companies and public foundations face important issues with transparency and accountability, [ ] and neither the letter nor the spirit of the corporate governance code in place is yet fully observed.'*<sup>24</sup>

Dat de hierboven als 'gespannen' aangeduide relatie wereldwijd wordt erkend blijkt onder andere uit de speciaal daarvoor uitgevaardigde richtlijnen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD). De OECD guidelines on corporate governance of state-owned enterprises (SOEs) schrijven het volgende voor: *'The state should act as an informed and active owner, ensuring that the governance of SOEs is carried out in a transparent and accountable manner, with a high degree of professionalism and effectiveness [...]*<sup>25</sup> De OECD geeft verder aan dat de Staat aan het volgende gehouden is: *'[...] establishing a clear remuneration policy for SOE boards that fosters the long- and medium-term interest of the enterprise and can attract and motivate qualified professionals.'* De richtlijnen stellen verder:

*'Its (The State) prime responsibilities include: 1. Being represented at the general shareholders meetings and effectively exercising voting rights. [...] Governments, the state ownership entities and SOEs themselves should recognise and respect stakeholders' rights established by law or through mutual agreements.'*<sup>26</sup>

Uit het bovenstaande blijkt dat ook internationale richtlijnen er de nadruk op leggen dat de grootst mogelijke terughoudendheid moet worden betracht met publieke inmenging in vermelde entiteiten. Tegelijkertijd komt uit internationaal vergelijkend onderzoek evenwel naar voren dat topinkomens binnen overheid gelieerde entiteiten wel degelijk kunnen worden genormeerd door middel van wetgeving. Van belang daarbij is dat deze normering plaatsvindt met inachtneming van de toepasselijke

<sup>23</sup> Transparency International, National Integrity System Assessment Curaçao 2013

<sup>24</sup> Ibidem, p. 17

<sup>25</sup> OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition, p. 18.

<sup>26</sup> Ibidem, p. 38, 58.



verdragsrechtelijke regels (onder andere het eigendomsrecht zoals bedoeld in artikel 1 van het 1ste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (Tractatenblad 1952, nr. 80).

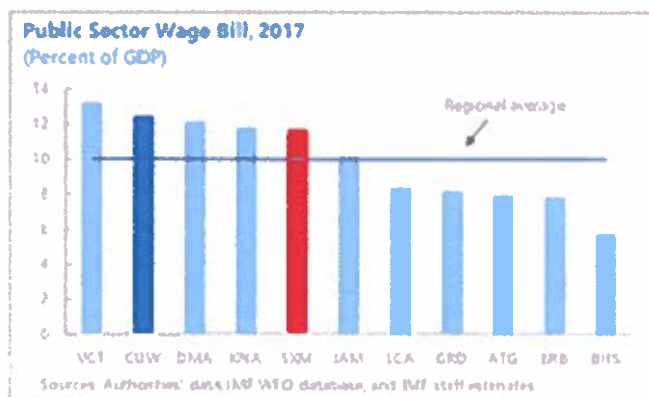
De SER constateert dat in de MvT bij het onderhavige ontwerp genoegzaam rekening is gehouden met vorengenoemd aspect.

## 2.4. Sociaaleconomische gevolgen

Zoals in subparagraaf 2.2.2. is aangegeven, is het, vanwege het ontbreken van een sluitende financiële paragraaf in de MvT, vrijwel niet mogelijk om een reële inschatting te maken van de mogelijke economische en sociale impact, met betrekking tot aspecten als werkgelegenheid, koopkracht en overheidsinkomsten, van de onderhavige ontwerpregeling. Het vorengaande laat evenwel onverlet dat de SER er nadrukkelijk op wil wijzen dat de private sector sedert mei 2020 aan salaris heeft moeten inboeten om voor een tegemoetkoming in het kader van de NOW-regeling in aanmerking te kunnen komen (er werd een eigen werknemersbijdrage van 20% gevraagd), terwijl zelfstandige ondernemers zich konden en zich nog steeds kunnen beroepen op een maandelijks forfaitair bedrag van NAF. 1.336,-. In het verlengde daarvan dient tevens rekening te worden gehouden met de velen die door de COVID-19 crisis hun baan hebben verloren. Deze nieuwe realiteit heeft de regering ertoe aangezet om vanuit het solidariteitsprincipe mede bij te dragen aan het versoberen van de arbeidsvoorwaarden van alle medewerkers in de publieke en semi-publieke sector (ambtenaren en bestuurders en personeel van overheid gelieerde entiteiten). Vanuit dit solidariteitsperspectief staat de SER een adequaat en maatschappelijk aanvaardbaar beloningsbeleid voor topfunctionarissen in de (semi)publieke sector voor, waarbij de beloning in een redelijke verhouding staat tot de gedragen verantwoordelijkheid, de aan de functie gestelde eisen en het tijdsbeslag. Publiek geld moet naar het oordeel van de SER niet besteed worden aan bovenmatige beloningen. Maatschappelijk is er brede steun voor deze opvatting alsmede voor de openbaarmaking van topinkomens in de jaarrekeningen. Wellicht ten overvloede merkt de SER in dit verband op dat hij reeds op 1 september 2020 advies heeft uitgebracht (107-2020/SER) ter zake de ontwerplandsverordening houdende inkorting op vakantie-uitkering, vakantie-uren en het niet toekennen van een verhoging van de bezoldiging vanaf het kalenderjaar 2020 (Landsverordening inkorting arbeidsvoorwaarden 2020) (zaaknummers 2020/023999, 2020/025535, ref.nr. 102/2020-SER) die specifiek betrekking heeft op het overheidspersoneel.

Het versoberen van de arbeidsvoorwaarden in het kader van zowel het hierboven genoemde ontwerp van de Landsverordening inkorting arbeidsvoorwaarden 2020 als het onderhavige ontwerp wordt onder meer ondersteund door data van het Internationaal Monetair Fonds (hierna: IMF) inzake de 'public sector wage bill', die op Curaçao 12.5% van het bruto binnenlands product (hierna: BBP) bedraagt en daarmee boven het regionale gemiddelde van 10% uitsteekt.<sup>27</sup> De versoering geldt dus naast puur voor de overheid, eveneens voor de aan de overheid gelieerde entiteiten (zie tabel onderaan).

<sup>27</sup> International Monetary Fund. Western Hemisphere Dept. Kingdom of The Netherlands - Curaçao and Sint Maarten 2018 Article IV Consultation-Press Release and Staff Report. January 25, 2019.



Bron: IMF Article IV Consultation 2018

De SER plaatst de volgende kanttekeningen bij de koppeling van de 'public sector wage bill' aan het BBP: (1) het kan verraderlijk zijn om Curaçao blindelings met (ei)landen in de regio te vergelijken die een andere economische structuur (bijvoorbeeld wel of geen diversificatie) hebben; (2) gelet op het feit dat er voor het BBP in 2020 een krimp tussen de 20 en 25 procent wordt verwacht, kan deze koppeling van de public sector wage bill aan het BBP niet zomaar gehanteerd blijven. Dat zou inhouden dat het aandeel plotseling een stuk hoger komt te liggen, waardoor er een vertekend beeld ontstaat. De SER acht het raadzaam om deze wijziging (lees: drastische krimp in het BBP) naar waarde in te schatten.

#### 2.4.1. Opschroeven arbeidsproductiviteit noodzakelijk

Gerelateerd aan het bovenstaande en van belang in het kader van het onderhavig advies is om te benadrukken dat Curaçao al jaren een afname van de arbeidsproductiviteit kent. In 2019 gaf de President van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (hierna: CBCS) aan dat naast een dalende arbeidsproductiviteit de groei van de beroepsbevolking afneemt, waardoor de potentiële groei van de economie negatief is.<sup>28</sup> De huidige pandemie versterkt dit effect, met te verwachten negatieve groeicijfers tussen de 20 en 25 procent van het BBP voor 2020. De structuur van de economie, met een geleidelijke verschuiving van industrie naar toerisme, helpt evenmin om de arbeidsproductiviteit op te schroeven.<sup>29</sup> Volgens de CBCS moet de nadruk komen te liggen op het versterken van de aanbodkant van de economie om zo de potentiële groei naar een hoger niveau te tillen. Daarbij horen hervormingen die gericht moeten zijn op het efficiënter en productiever maken van de arbeidsmarkt, de productenmarkt en het overheidsapparaat, met nadruk op tripartite inzet en *flexicurity*, zijnde het beschermen van mensen (in plaats van specifieke arbeidsplaatsen).

#### 2.4.2. Onzekerheid en risico

In dit COVID-19 tijdperk spelen onzekerheid en risico een zeer voorname rol, waarbij het zoeken is naar een balans tussen het overleven op korte termijn en het onderkennen van langere termijn risico's. Met het ondertekenen van het akkoord tussen Curaçao en Nederland op 2 november 2020, over de derde tranche liquiditeitssteun 2020, in combinatie met een pakket aan maatregelen die gericht zijn op het realiseren van structurele hervormingen in Curaçao, is een belangrijke stap gezet. Dit laat onverlet dat er onzekerheid is op het vlak van kennis, beleid en toekomst.

<sup>28</sup> [https://cdn.centralbank.cw/media/press\\_releases/20190821\\_pb\\_2019\\_029\\_aanbodkant\\_van\\_de\\_economie vereist\\_meer\\_aandacht.pdf](https://cdn.centralbank.cw/media/press_releases/20190821_pb_2019_029_aanbodkant_van_de_economie vereist_meer_aandacht.pdf)

<sup>29</sup> O.a. volgens berekeningen van de CBCS en MEO.

Terwijl gevoeligheidsanalyses worden gebruikt om de eerste twee typen (kennis en beleid) van onzekerheid in beeld te brengen, gaat het bij toekomstonzekerheid om de lange termijn effecten.

## 2.5 Overige opmerkingen en aandachtspunten

Het valt de SER op dat in de onderhavige ontwerpverordening geen sanctiebepalingen zijn opgenomen bij overschrijding van de maximumnorm, zoals bedoeld in artikel 4, eerste lid, van het ontwerp. De SER geeft de regering dan ook in ernstige overweging om, vanuit het oogpunt van effectieve handhaving, dit onderwerp alsnog te regelen.

Verder heeft de SER de volgende opmerkingen ten aanzien van de hiernavolgende bepalingen uit het onderhavige ontwerp:

- Artikel 3, tweede lid: in de tweede volzin van dit artikellid is opgenomen dat onder sociale en aanvullende verzekeringen minimaal wordt verstaan het werkgeversdeel van de premies voor Algemene Ouderdomsverzekering, de Algemene Weduwen- en Wezenverzekering, de Algemene verzekering bijzondere ziektekosten, de Basisverzekering ziektekosten en de pensioenverzekering. De SER vraagt aandacht voor het feit dat bestuurders van overheid gelieerde entiteiten vaak een particuliere verzekering hebben en dat er geen sprake is van een werkgeversdeel en een werknemersdeel. Afhankelijk van wie het betaalt, vormt het een onderdeel van het inkomen. De SER vraagt zich af of het hierboven gestelde geïnterpreteerd moet worden naar analogie van het werknemers- en werkgeversdeel van de SVB. Indien dat het geval is, verdient het de voorkeur om dat als zodanig te vermelden in dit artikellid.
- Artikel 8, eerste lid: er wordt met 12.5% ingekort op het totale pakket van arbeidsvoorwaarden over een jaar. De SER acht het van belang om nadere opheldering te krijgen of de 12.5% betrekking heeft op de individuele bestuurder, de individuele statutaire directeur en het individuele personeelslid of dat de 12,5% betrekking heeft op het totale arbeidsvoorwaardenpakket van iedereen die een arbeidsverhouding heeft met de entiteit, uitgezonderd het personeel dat het wettelijk minimumloon als maandsalaris heeft of minder dan het wettelijk minimumloon als salaris, zoals bedoeld in artikel 10.
- Artikel 11: de SER constateert dat deze zin niet volledig is. Er moet mogelijk vermeld worden dat de artikelen bij landsbesluit zullen vervallen.
- Artikel 12, derde lid: er wordt naar een vierde lid verwezen terwijl er geen vierde lid is.

## 2.6 Conclusie

Uit het vorenstaande kan worden geconcludeerd dat de SER vanuit het solidariteitsperspectief, een versoering van het beloningsbeleid voor topfunctionarissen in de (semi)publieke sector voorstaat. Publiek geld moet niet besteed worden aan bovenmatige beloningen en ontslagvergoedingen ('gouden handdrukken'). De SER stelt vast dat maatschappelijk brede steun is voor deze opvatting. Echter, in hoeverre de ontwerpverordening, in de gepresenteerde vorm, voldoet aan het beoogde doel, daarover heeft de SER gerede twijfels. In de voorgaande paragrafen heeft de SER kanttekeningen geplaatst bij enkele fundamentele aspecten gerelateerd aan het ontwerp, zoals de wijze waarop met publiekrechtelijke rechtsmiddelen getracht wordt rechtstreeks te interveniëren in aangelegenheden die primair tot het domein van het privaatrecht behoren. Naar het oordeel van de SER zijn dit soort interventies uit doelmatigheids- en doeltreffendheidsoverwegingen verdedigbaar indien en voor zover

alle noodzakelijke randvoorwaarden in ruime mate aanwezig zijn opdat een effectieve toepassing kan worden geborgd. De ervaring van de afgelopen jaren met de corporate governance wet- en regelgeving laat evenwel zien dat er in dit 'spanningsveld' niet alles (nog) feilloos loopt; er zijn nogal wat verbeterpunten. In de voorgaande paragrafen zijn ook vragen gesteld, in het bijzonder ter zake de praktische uitvoerbaarheid van de voorliggende ontwerpregeling die naar de opvatting van de in de SER vertegenwoordigde belangen op korte termijn beantwoord dienen te worden opdat snel helderheid kan worden verkregen. Dat op 2 november 2020 een politiek akkoord is gesloten tussen Curaçao en Nederland waarmee een eerste belangrijke stap is gezet in het creëren van de juiste condities, zoals hierboven gesteld, kan in beginsel op brede steun rekenen binnen de SER. Van belang hierbij is het zoeken naar een verantwoord en rechtvaardig evenwicht tussen, enerzijds, structurele hervormingsmaatregelen gericht op vergroting van de economische weerbaarheid en anderzijds op zuinig, verantwoord en effectief omgaan met schaarse publieke middelen die in ieder geval geen bovenmatige beloningen en of ontslagvergoedingen dulden. Ten aanzien van de vormgeving van de ontwerpplandsverordening verwacht de SER dat de keuzes die gemaakt zijn bij de voorbereiding ervan op basis van het door de RMR bij besluit van 15 mei 2020 gestelde voorwaarde, de feitelijke uitvoering van de regeling tot een bijzonder complexe opgave zal maken. De vraag is of en in hoeverre deze mate van complexiteit, naast de uitvoering, zich ook zal uitstrekken tot het toezicht en de handhaving. Vooralsnog is daarop geen afdoend antwoord te geven.

Het bovenstaande in acht nemend, geeft de SER, concluderend, de regering in overweging de onderhavige ontwerpplandsverordening in zijn geheel wederom kritisch tegen het licht te houden alvorens het wetgevingsproces voort te zetten

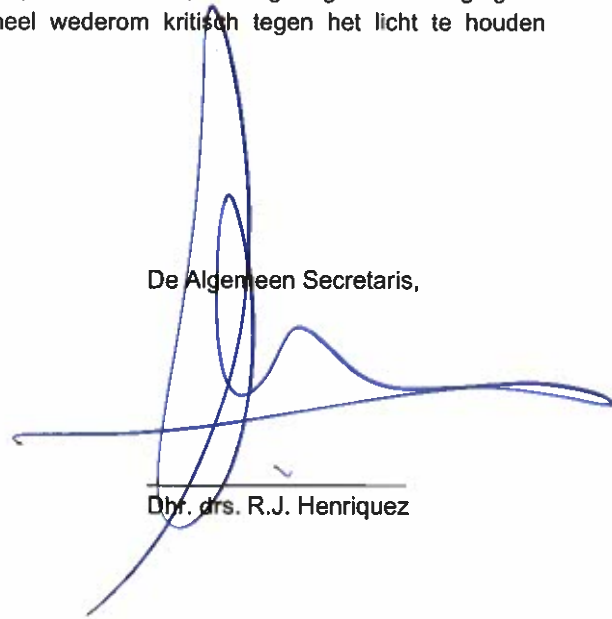
Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,



Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,



Dhr. drs. R.J. Henriquez

cc. De Minister van Algemene Zaken  
De Minister van Financiën  
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UO WJZ)

Aan Hare Excellentie  
de Gouverneur van Curaçao  
Fort Amsterdam 1  
Curaçao

RvA no. RA/46-20-LV

**Onderwerp:** Ontwerplandsverordening houdende vaststelling van regels voor overheidsgeleerde entiteiten (Landsverordening eerste tranche optimalisering overheidsgeleerde entiteiten)  
(zaaknummers 2020/038572 en 2020/029359)

**Advies:** Met verwijzing naar uw spoedadviesverzoek d.d. 26 oktober 2020 om het oordeel van de Raad van Advies inzake bovengenoemd onderwerp en naar aanleiding van de behandeling hiervan op 30 november 2020, bericht de Raad u als volgt.

I. Algemeen

**1. De ontwikkelingen rondom vaststelling van overheidswege van financiële regels met betrekking tot overheidsgeleerde entiteiten**

De Raad ontving op 6 maart 2015 het adviesverzoek over de ontwerplandsverordening houdende financiële regels voor overheidsentiteiten (Landsverordening optimalisering overheidsgeleerde entiteiten 2015) (zaaknummer 2015/7994). Ten aanzien van dit ontwerp bracht de Raad eerder op 9 juni 2015 advies uit. Op 15 september 2015 nam de Staten een aangepaste ontwerplandsverordening optimalisering overheidsgeleerde entiteiten (Zittingsjaar 2015-2016-075) in behandeling. Deze aangepaste ontwerplandsverordening is door de Staten op 17 augustus 2016 goedgekeurd. Voordat de vaststelling kon geschieden, brak er op 15 september 2016 een landelijke staking uit. Dit leidde ertoe dat tussen de regering, de actievoerende vakbonden, de Vereniging Bedrijfsleven Curaçao en de Kamer van Koophandel & Nijverheid Curaçao een convenant is gesloten geheten "Akuerdo Kòrsou ta Avansá". Dit convenant voorziet in een wijziging van de door de Staten goedgekeurde, maar nog niet vastgestelde, (ontwerp)landsverordening optimalisering overheidsgeleerde entiteiten. Deze wijziging van de (ontwerp)landsverordening optimalisering overheidsgeleerde entiteiten is nimmer aan de Raad aangeboden voor advies.

In de vergadering van de raad van ministers van het Koninkrijk van 10 juli 2020 is besloten dat Curaçao eerst aan een aantal voorwaarden moet voldoen voordat aan Curaçao een tweede tranche liquiditeitssteun door Nederland kan worden verleend.<sup>1</sup> Een van deze voorwaarden betreft het inkorten met 12,5% op het

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld de brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 14 augustus 2020, met kenmerk 2020-0000474105, gericht aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.



arbeidsvoorwaardenpakket van medewerkers in de (semi)publieke sector, waaronder de overheidsgeleerde entiteiten.

Bij de Raad is toen op 27 augustus 2020 en 8 september 2020 een tweetal spoedadviesverzoeken ingediend over de ontwerplandsverordening houdende inkorting op vakantie-uitkering, vakantie-uren en het niet toekennen van een verhoging van de bezoldiging vanaf het kalenderjaar 2020 (Landsverordening inkorting arbeidsvoorwaarden 2020), met zaaknummers 2020/025535 en 2020/029235) (hierna: ontwerplandsverordening inkorting). Hierover heeft de Raad op 21 september 2020 advies met kenmerk RvA no. RA/36-20-LV uitgebracht (hierna: advies van 21 september 2020).

In de ontwerplandsverordening inkorting waren twee artikelen opgenomen die de arbeidsvoorwaarden van onder meer de directeur, het bestuur en het personeel van overheidsgeleerde entiteiten betroffen. Het gaat om de artikelen 8 en 9, waarop de Raad in onderdeel I.7 "De overheidsgeleerde entiteiten" van het advies van 21 september 2020 is ingegaan. Bij de aanbieding door de regering van de ontwerplandsverordening inkorting aan de Staten op 28 oktober 2020<sup>2</sup> zijn de artikelen 8 en 9 op zodanige wijze aangepast dat daarin niet meer bepalingen over de arbeidsvoorwaarden van de directeur, het bestuur en het personeel van overheidsgeleerde entiteiten voorkomen. Uit de paragraaf 3B "De Raad van Advies" van de memorie van toelichting behorende bij de ontwerplandsverordening inkorting<sup>3</sup> blijkt dat de regeling van de inkorting op de arbeidsvoorwaarden van de medewerkers van overheidsgeleerde entiteiten in een ander ontwerp, namelijk de onderhavige ontwerplandsverordening eerste tranche optimalisering overheidsgeleerde entiteiten (hierna: het ontwerp), wordt geregeld. Deze regels zijn in aangepaste vorm opgenomen in de artikelen 8 en 9 van het ontwerp.

Alvorens in te gaan op het ontwerp zal de Raad stil staan bij de opmerkingen die gemaakt zijn in het advies van 21 september 2020 die nog immer relevant zijn voor het ontwerp.

## **2. Het ontwerp versus de ontwerplandsverordening inkorting arbeidsvoorwaarden 2020**

### **a. Inleiding**

Bij de bestudering van het ontwerp is de Raad onder meer nagegaan in hoeverre de regering in het ontwerp is ingegaan op het advies van 21 september 2020 voor zover het de overheidsgeleerde entiteiten betreft (de artikelen 8 en 9). Geconcludeerd kan worden dat de regering nog niet voldoende rekening heeft gehouden met een viertal algemene opmerkingen van de Raad ten aanzien van overheidsgeleerde entiteiten.<sup>4</sup> Deze aspecten zullen hierna besproken worden.

### **b. Het verbod van willekeur**

In het advies van 21 september 2020 is stilgestaan bij de artikelen 8 en 9 in relatie tot de inbreuk die door de overheid gemaakt wordt op het eigendomsrecht, opgenomen in artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM). Dit eigendomsrecht strekt zich mede uit over toekomstige vorderingen waarbij met voldoende zekerheid vaststaat dat betrokkene daarop aanspraak kan maken. Reeds om die reden kan gesteld worden dat de onderhavige landsverordening inbreuk zal maken op het eigendomsrecht van de directeur, het bestuur en het overige personeel van overheidsgeleerde entiteiten. De regering gaat, zoals aangegeven in de memorie van

<sup>2</sup> Zittingsjaar 2020-2021-175.

<sup>3</sup> Zie pagina 9 van de desbetreffende memorie van toelichting.

<sup>4</sup> Uit de verrichte analyse blijkt ook dat onvoldoende rekening is gehouden met een tweetal inhoudelijke opmerkingen van de Raad. De Raad zal bij de inhoudelijke bespreking van de artikelen 8 en 9 van het ontwerp verderop in dit advies ingaan op deze twee aspecten.



toelichting<sup>5</sup>, er ook vanuit dat in het onderhavige geval sprake is van inmenging in voornoemd eigendomsrecht.

Het maken van inbreuk is volgens het EVRM toegestaan indien hiervoor een rechtvaardiging is. Deze rechtsvaardiging(stoets) houdt onder andere in dat geen sprake moet zijn van willekeur. Het verbod van willekeur houdt in dat de overheid de in aanmerking komende belangen op een juiste wijze afweegt teneinde tot een weloverwogen besluit te komen.

De lidstaten hebben de ruimte om in het algemeen belang en in het bijzonder met het oog op sociale en economische doelstellingen beleid vast te stellen en uit te voeren waarbij eigendomsrechten geraakt kunnen worden. Er moet daaraan een duidelijke belangenafweging vooraf zijn gegaan, bij gebreke waarvan een schending van artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM kan worden aangenomen.

Ten aanzien van de ontwerp-landsverordening inkorting bracht de Raad naar voren dat de regering aan heeft gegeven geen zicht te hebben op het totale pakket van arbeidsvoorwaarden van de directeuren, de besturen en het personeel van overheidsgeleerde entiteiten.<sup>6</sup> In de memorie van toelichting behorende bij het onderhavige ontwerp<sup>7</sup> wordt aangegeven dat organisaties die een publieke taak hebben en die bekostigd worden met publiek geld, hun bestuurders ordentelijk behoren te betalen. Ordentelijk betekent: evenwichtig, maatschappelijk verantwoord en niet exorbitant. Het algemeen belang is gediend in de gevallen waarin de bezoldiging tot een maatschappelijk verantwoord niveau wordt gebracht. Uit het gestelde in de memorie van toelichting<sup>8</sup> ten aanzien van "fair balance" kan voorts worden opgemaakt welke belangen volgens de regering in het geding zijn. Volgens de regering dienen de volgende aspecten in overweging te worden genomen. De individuele belangen van betrokkenen, de omvang van de groep belanghebbenden en de voorzienbaarheid van de bezoldigingsnormen en de verlaging van het totale pakket arbeidsvoorwaarden, moeten worden afgewogen tegen het belang van het Land om de bezoldigingsnormen op deze wijze in te voeren c.q. het totale pakket arbeidsvoorwaarden op deze wijze te verlagen. Gezien de financiële situatie van het Land is kostenbeheersing van en door de overheidsgeleerde entiteiten volgens de regering nodig.

Niettemin gaat de Raad er vanuit dat het hoger bedoelde inzicht in het totale pakket van arbeidsvoorwaarden van de directeuren, de besturen en het personeel van overheidsgeleerde entiteiten nog niet is verkregen omdat hierover niet wordt uitgewijd in de memorie van toelichting behorende bij het ontwerp. In de memorie van toelichting ontbreekt kennelijk om die reden een diepgaande uiteenzetting over de desbetreffende afweging van belangen door de overheid. In bedoelde afweging dienen naar het oordeel van de Raad het verlies van bestedingskracht van deze groep personen en de sociale en economische doelstellingen die de regering voor ogen heeft, tegen elkaar te worden afgewogen. Uit de memorie van toelichting moet duidelijk blijken dat en waarom door de gemaakte belangenafweging de balans in het voordeel van het algemeen belang doorslaat.

In de toelichting op de artikelen 8 en 9 van het ontwerp wordt wel naar voren gebracht dat de regering nog onvoldoende zicht heeft op de besparingen die de inkorting van de arbeidsvoorwaarden zal opleveren. Pas wanneer deze informatie door de overheidsgeleerde entiteit aan de betrokken minister wordt geleverd, kan volgens de regering het één en ander met juistheid worden bepaald.

*De Raad heeft in het advies van 21 september 2020 erop gewezen dat het ontbreken van inzicht in het totale pakket van arbeidsvoorwaarden, en thans ook in de (verwachte) besparingen bij overheidsgeleerde entiteiten en op de overheidsbegroting, in de weg staat van het met het oog op het algemeen beginsel van het verbod van willekeur maken van een gedegen*

<sup>5</sup> Zie pagina 3, voorlaatste tekstblok, van de memorie van toelichting.

<sup>6</sup> Zie pagina 7, derde tekstblok, tweede volzin, van het advies van 21 september 2020.

<sup>7</sup> Zie pagina's 5, laatste alinea, en 6, eerste alinea, van de memorie van toelichting.

<sup>8</sup> Zie pagina 6, eerste tekstblok, van de memorie van toelichting.



*belangenafweging.<sup>9</sup> In de memorie van toelichting dient – in het licht van de in het kader van artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM te verrichten rechtvaardiging(stoets) – in ieder geval ingegaan te worden op de afweging van belangen, waarbij het verlies van bestedingskracht van betrokkenen en de sociale en economische doelstellingen die de regering voor ogen heeft, tegen elkaar worden afgewogen.*

**c. Andere regelingen**

De Raad heeft in zijn advies van 21 september 2020 aangegeven dat naast de ontwerplandsverordening inkorting, ook andere regelingen met het doel om invloed te hebben op de bezoldiging en andere arbeidsvoorwaarden bij overheidsgeleerde entiteiten, zijn vastgesteld.<sup>10</sup> De ontwerplandsverordening optimalisering overheidsgeleerde entiteiten is op 17 augustus 2016 door de Staten aangenomen maar nog niet vastgesteld c.q. in werking getreden danwel formeel ingetrokken. Op 13 mei 2020 is de Ministeriële beschikking ter vaststelling van een kader om de personeelslasten van overheidsgeleerde entiteiten te optimaliseren vastgesteld.<sup>11</sup> In elk geval kan gesteld worden dat een ministeriële beschikking sec geen algemeen werkende regelgeving van Curaçao is ingevolge artikel 2 van de Staatsregeling van Curaçao. De status van de eerder aangehaalde ministeriële beschikking is daarom voor de Raad onduidelijk. Deze ministeriële beschikking kan niet een wijziging aanbrengen in de rechtspositie van het personeel van overheidsgeleerde entiteiten, aangezien hetgeen daarin beoogd wordt slechts met een besluit van algemene strekking gerealiseerd kan worden. Een dergelijke beschikking kan er op zichzelf daarom niet toe leiden dat het beoogde rechtsgevolg intreedt, zonder nadere (op grond van die beschikking niet afdwingbare) handelingen van de overheidsgeleerde entiteit zelf.

*De Raad adviseert de regering om in de memorie van toelichting duidelijk te maken of de hierboven genoemde andere regelingen al dan niet gehandhaafd dienen te blijven.*

**d. Corporate Governance**

In het advies van 21 september 2020 stond de Raad stil bij de wijziging van het Landsbesluit Code Corporate Governance<sup>12</sup> in verband met de inkorting van de arbeidsvoorwaarden bij overheidsgeleerde entiteiten.<sup>13</sup> De regering heeft bij voornoemd wijzigingslandsbesluit aan de Minister van Financiën een aantal bevoegdheden toegekend dat buiten het bereik, de aard en de strekking van de Landsverordening corporate governance valt. De Landsverordening corporate governance (en het daaruit voortvloeiende Landsbesluit Code Corporate Governance) legt het land Curaçao als stakeholder in een overheidsgeleerde entiteit een inspanningsverplichting op om de Code Corporate Governance in deze entiteiten in te voeren door middel van het wijzigen van de statuten. Daarnaast wordt daarin het preventieve toezicht van de Adviseur Corporate Governance geregeld. Door middel van het eerder aangehaalde wijzigingslandsbesluit kan de Minister van Financiën bepalen dat de Code Corporate Governance van overeenkomstige toepassing is op zelfstandige bestuursorganen of op bij wet ingestelde rechtspersonen. Ook kan volgens bedoeld wijzigingslandsbesluit de Minister van Financiën onder andere kaders vaststellen ten aanzien van reis- en verblijfskosten en het ter beschikking stellen van een bedrijfsauto aan het bestuur. Het stellen van kaders ten behoeve van de corporate governance is volgens de Raad echter een taak die volgens de corporate governance-wetgeving exclusief aan de organen van de desbetreffende vennootschappen en stichtingen toekomt.

<sup>9</sup> Zie pagina 7, derde tekstblok, vijfde en zesde volzin, van het advies van 21 september 2020.

<sup>10</sup> Zie pagina 8, tweede tekstblok, van het advies van 21 september 2020.

<sup>11</sup> P.B. 2020, no. 51. Inmiddels is deze ministeriële beschikking gewijzigd bij Ministeriële beschikking van 4 september 2020 (P.B. 2020, no. 93)

<sup>12</sup> Landsbesluit van de 12<sup>de</sup> mei 2020 tot wijziging van het Landsbesluit Code Corporate Governance (P.B. 2020, no. 50).

<sup>13</sup> Zie subparagraaf "c. De Landsverordening corporate governance" op pagina's 8 en 9 van het advies van 21 september 2020.





Het van overeenkomstige toepassing verklaren van het Landsbesluit Code Corporate Governance op zelfstandige bestuursorganen en bij wet ingestelde rechtspersonen door middel van een (wijziging van een) landsbesluit staat naar het oordeel van de Raad op gespannen voet met het doel en de strekking van de Landsverordening corporate governance. Bovendien kan dit landsbesluit, dat van lagere hiërarchische orde is dan bijvoorbeeld de landsverordeningen tot het instellen van entiteiten, zoals de Sociale Verzekeringsbank en het Algemeen Pensioenfonds Curaçao en de onderlinge regeling tot het instellen van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten, uit juridisch oogpunt niet de in die entiteiten beoogde wijzigingen teweegbrengen.<sup>14</sup> *De Raad adviseert de regering in het licht van het voorgaande de bovengenoemde reeds tot stand gebrachte Landsbesluit van de 12<sup>de</sup> mei 2020 tot wijziging van het Landsbesluit Code Corporate Governance bij het onderhavige ontwerp formeel in te trekken.*

e. Gevolgen voor de koopkracht en voor de overheidsopbrengsten

Vanaf de ingangsdatum van de verlaging van het totale pakket aan arbeidsvoorwaarden bij overheidsgeleerde entiteiten zullen, naar het oordeel van de Raad, de (direct) betrokkenen een achteruitgang in het besteedbaar inkomen ondervinden en daarmee in hun koopkracht. Ook de overheid zal als gevolg van bedoelde inkorting een (lichte) daling van belastingopbrengsten merken. Echter wordt hiermee beoogd liquiditeitssteun van Nederland te (blijven) ontvangen voor de noodzakelijke periode. Deze liquiditeitssteun zal via steunverlening door de overheid aan bedrijven, werknemers en andere hulpbehoevenden ertoe bijdragen dat de conjunctuur op peil wordt gehouden. Zonder de inkorting op het totale pakket arbeidsvoorwaarden van de medewerkers in de (semi)publieke sector en daardoor dus ook zonder de liquiditeitssteun van Nederland zou de daling van de algehele koopkracht in Curaçao en die van de belasting- en premieopbrengsten sterker zijn dan die welke de Landsverordening inkorting arbeidsvoorwaarden 2020 en de Landsverordening eerste tranche optimalisering overheidsgeleerde entiteiten op zich zullen veroorzaken.

*Volgens de Raad ondersteunt het vorenstaande de voorgenomen inkorting en wordt de regering daarom gevraagd hier rekening mee te houden en in de memorie van toelichting hierop in te gaan.*

**3. De Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten en de rol van Sint Maarten**

Uit de artikelen 20 en 25 van de Centrale Bank-statuut volgt dat de Raad van Bestuur en de Raad van Commissarissen van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten door de landen Curaçao en Sint Maarten worden benoemd. De rechtspositie van deze bestuursleden en commissarissen wordt bij reglement vastgesteld. Het is niet duidelijk wat de rol van het land Sint Maarten is voor wat betreft de inkorting op het totale pakket van arbeidsvoorwaarden van deze bestuursleden en commissarissen zoals voorgesteld in het ontwerp. De Raad vraagt zich af of de medewerking van het land Sint Maarten noodzakelijk zal zijn en zo ja hoe in dit geval hiermee in de praktijk zal worden omgegaan.

*De Raad vraagt aandacht van de regering voor het bovenstaande.*

**4. De reikwijdte van de onderhavige landsverordening**

Het is de Raad opgevallen dat de arbeidsovereenkomst zoals geregeld in artikel 1613 van Boek 7A van het Burgerlijk Wetboek als uitgangspunt wordt genomen in het ontwerp. Dit komt tot uitdrukking in bijvoorbeeld de gebezigde termen "bezoldiging" (artikel 3, eerste lid) en "dienstverband" (artikel 3, derde lid). Volgens de Raad dient ook rekening gehouden te worden met het feit dat met de directeur van overheidsgeleerde entiteiten geen arbeidsovereenkomst doch een overeenkomst van opdracht in de zin van artikel 400 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek kan worden gesloten. De Raad is van oordeel dat de regels met betrekking tot de

---

<sup>14</sup> Zie de Landsverordening Sociale Verzekeringsbank, de Landsverordening APNA en de Centrale Bank-Statuut voor Curaçao en Sint Maarten.



optimalisering van overheidsgeleerde entiteiten zoals opgenomen in het ontwerp ook ten aanzien van medewerkers met een overeenkomst van opdracht zouden moeten gelden.

*De Raad adviseert de regering het ontwerp met inachtneming van het bovenstaande aan te passen.*

## 5. Toezicht, handhaving en sancties

Uit paragraaf 2 "Financiële gevolgen" van de memorie van toelichting volgt dat de regering voornemens is om toezicht te houden op de juiste toepassing van de bij of krachtens de onderhavige landsverordening vastgestelde regels.<sup>15</sup> Verwezen wordt naar het zesde lid van artikel 41 van de Landsverordening comptabiliteit 2010 waarin, kortgezegd, wordt bepaald dat de Minister van Financiën of de minister die het aangaat het recht heeft tot inzage in de jaarrekening, jaarverslag en andere verantwoordingen, gegevens en documenten alsmede de verslagen van onderzoeken door accountants over deze stukken van overheidsgeleerde entiteiten. Deze toezichthoudende taak kan met zich meebrengen dat handhavend opgetreden moet worden bij geconstateerde overtredingen van de Landsverordening eerste tranche optimalisering overheidsgeleerde entiteiten. Geconstateerd wordt echter dat in het ontwerp geen toezicht- en handhavingsbepalingen zijn opgenomen. In de brief van Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Algemene Zaken (hierna: WJZ) van 3 september 2020, met kenmerk WJ'20/0776, wordt de Minister van Financiën geadviseerd om toezichthouders aan te wijzen en handhavingsbepalingen in de landsverordening op te nemen.<sup>16</sup>

*De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande en de aanwijzingen 108 tot en met 120 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, voor zover relevant, bepalingen over het toezicht en de handhaving in het ontwerp op te nemen.*

## 6. Overgangsrecht

### a. Het verbod van willekeur

In paragraaf 1.2.b van dit advies is stilgestaan bij de relatie tussen het verbod van willekeur en het eigendomsrecht opgenomen in artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM ten aanzien van de rechtspositie van de medewerkers van overheidsgeleerde entiteiten. Volgens de Raad speelt dit verbod van willekeur ook een rol ten aanzien van de afbouwregeling van drie jaren die door de regering voorgesteld wordt. Ten aanzien van het personeel van wie de bezoldiging onder de maximale bezoldiging van NAf 256.000,- valt of hieraan gelijk is, zal de inkorting op het totale pakket arbeidsvoorwaarden op grond van artikel 13, onderdeel a, van het ontwerp een onmiddellijke werking hebben en zelfs met terugwerkende kracht tot en met 1 juli 2020. Voor wat betreft het personeel van wie de bezoldiging boven dit maximum ligt, staat de landsverordening op grond van overgangsbepaling artikel 12, eerste en derde lid, een afbouwregeling toe om tot dat maximumbedrag te komen van ruim drie jaren. De Raad mist in de memorie van toelichting een uiteenzetting over de rechtvaardigheidstoets die door de regering is gedaan met betrekking tot deze afbouwregeling en de gevolgen ervan in verband met een mogelijke inbreuk op het verbod van willekeur en op het eigendomsrecht van de overige medewerkers van overheidsgeleerde entiteiten die op nadelige wijze getroffen zullen worden in de hun toekomstige rechten.

*De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande in de memorie van toelichting hierop in te gaan.*

### b. Terugwerkende kracht

Artikel 12 van het ontwerp regelt het overgangsrecht. Daarbij is de regeling van de inwerkingtreding met terugwerkende kracht tot en met 1 juli 2020, opgenomen in onderdeel a van artikel 13 van het ontwerp, van belang (grensdatum). Deze grensdatum bepaalt vanaf

<sup>15</sup> Zie pagina 7, tweede tekstblok van de memorie van toelichting.

<sup>16</sup> Zie pagina 3, tweede tekstblok, zevende volzin, van de brief van WJZ.



wanneer het overgangsrecht van toepassing zal zijn. In het eerste lid van artikel 12 wordt bepaald dat een voorafgaande aan de inwerkingtreding van de Landsverordening eerste tranche optimalisering overheidsgeleerde entiteiten tussen partijen overeengekomen bezoldiging die meer bedraagt dan de maximale bezoldiging, toegestaan is voor ten hoogste twaalf maanden na de inwerkingtreding. De bedoelde landsverordening treedt volgens artikel 13 van het ontwerp in werking met ingang van de dag na de datum van bekendmaking, met dien verstande dat de artikelen 1 tot en met 6 en 8 terug werken tot en met 1 juli 2020 (onderdeel a van artikel 13). Door de formulering van het eerste lid van artikel 12 is volgens de Raad onduidelijk of de periode van een jaar voor het hebben van een bezoldiging boven het maximum vanaf 1 juli 2020 dient te gelden of vanaf de datum van inwerkingtreding.

*De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande duidelijkheid te scheppen door artikel 12 van het ontwerp aan te passen.*

#### c. De afbouwregeling

In het derde lid van artikel 12 van het ontwerp wordt geregeld op welke wijze over een periode van drie jaren de overeengekomen bezoldiging die boven het in het eerste lid van artikel 4 van het ontwerp genoemde maximum van NAf 256.000,- uitstijgt afgebouwd dient te worden. Volgens de Raad zal bij de hantering van de berekening voorgesteld door de regering een verschil kunnen overblijven waardoor de bezoldiging na deze periode hoger zal blijven dan het maximum van NAf 256.000,-. De Raad is van oordeel dat nagegaan dient te worden of de afbouwregeling cijfermatig klopt in relatie gezien tot de maximumbezoldiging bedoeld in het eerste lid van artikel 4 van het ontwerp en of de periode van drie jaar daadwerkelijk overeenkomt met de voorgenomen afbouw.

*De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande het derde lid van artikel 12 van het ontwerp aan te passen.*

## II. Inhoudelijke opmerkingen

### 1. Het ontwerp

#### a. De overheidsgeleerde entiteiten (artikel 1)

##### *1°. De overheidsgeleerde entiteiten in relatie tot de collectieve sector*

Volgens paragraaf "1.3 Budgetrecht Staten en ministeriële verantwoordelijkheid" van de memorie van toelichting behorende bij de Landsverordening comptabiliteit 2010 (hierna: LvC2010) (pagina 5) zijn de financiële verplichtingen van de gehele collectieve sector relevant voor de financiële positie van het Land. Bovendien is de rentelastnorm, bedoeld in artikel 7, derde lid, van de LvC2010 en artikel 15, eerste lid, onderdeel c, van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten, aan de hele collectieve sector gerelateerd. Volgens onderdeel g van artikel 1 van de Landsverordening comptabiliteit 2010 wordt onder collectieve sector verstaan het Land en overige rechtspersonen ingevolge de in de System of National Accounts van de United Nations gehanteerde definitie. Gezien het oogmerk van het ontwerp - zoals aangegeven in de financiële paragraaf van de memorie van toelichting (pagina 6) - om de financiële situatie van de overheidsgeleerde entiteiten zodanig te verbeteren dat zij niet langer een risico vormen voor de overheidsbegroting, vraagt de Raad zich af of er een relatie is tussen de in het ontwerp in artikel 1 bedoelde definitie van overheidsgeleerde entiteiten en bovengenoemde term "collectieve sector". In het licht van bovengenoemd motief van de regering tot vaststelling van de onderhavige landsverordening, namelijk het minimaliseren van de risico's voor de overheidsbegroting, vraagt de Raad zich af of de entiteiten, genoemd in bijlage 2 van het ontwerp in relatie tot de omschrijving van het begrip "overheidsgeleerde entiteit" in artikel 1 van het ontwerp in samenhang met de betekenis van dat begrip in de Landsverordening corporate governance een sluitend geheel zullen vormen.

*De Raad vraagt de aandacht van de regering voor het bovenstaande.*



**2°. De term "indirect"**

In het eerste lid van artikel 1, onderdeel c, onder 3°, van het ontwerp wordt bepaald dat onder een overheidsgeleerde entiteit mede wordt verstaan een krachtens het tweede boek van het Burgerlijk Wetboek opgerichte vennootschap waarin het Land Curaçao direct of indirect een aandeel heeft van meer dan vijftig procent. Het is niet duidelijk wat met de term "indirect" wordt bedoeld.

*De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande artikel 1 van het ontwerp aan te passen.*

**3°. De term "rechtstreeks"**

In het eerste lid van artikel 1, onderdeel a, onder 2°, van het ontwerp wordt bepaald dat onder overheidsgeleerde entiteit mede wordt verstaan een instelling die voor meer dan vijftig procent rechtstreeks door het land Curaçao wordt gesubsidiëerd of bekostigd als bedoeld in bijlage 2 bij deze landsverordening. Het is niet duidelijk hoe de regering om zal gaan met instellingen die minder dan vijftig procent direct door de overheid gesubsidiëerd worden maar die vanwege de indirecte subsidie - bijvoorbeeld inkomsten genereren met overheidseigendom - toch op vijftig procent of meer komen.

*De Raad adviseert de regering om ten aanzien van het bovenstaande duidelijkheid te creëren.*

**b. Terminologie (artikelen 3 en 4)**

**1°. De term "partijen"**

In het eerste en vierde lid van artikel 3 van het ontwerp wordt de term "partijen" gehanteerd. Het is niet duidelijk wat onder de term "partijen" moet worden verstaan en of hierbij aansluiting gezocht mag worden bij artikel 1613a van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

*De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande het ontwerp aan te passen.*

**2°. De term "verantwoordelijke"**

In het derde lid van artikel 3 van het ontwerp wordt de term "verantwoordelijke" gehanteerd. Het is niet duidelijk wat onder de term "verantwoordelijke" moet worden verstaan.

*De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande het ontwerp aan te passen.*

**3°. De termen "dienstverband", "voltijds dienstverband" en "deeltijdfunctie"**

In het derde en vierde lid van artikel 3 en in het derde lid van artikel 4 van het ontwerp worden de termen "dienstverband", "voltijds dienstverband" en "deeltijdfunctie" gehanteerd. Het is niet duidelijk wat onder deze termen moet worden verstaan.

*De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande de artikelen 1 en 3 van het ontwerp aan te passen.*

**4°. De term "inkomen"**

Volgens de toelichting op de artikelen 3 en 4 van het ontwerp wordt in artikel 3 de plicht opgelegd om het maximum, bepaald in artikel 4, aan te houden. In artikel 4 wordt de componenten van de bezoldiging wettelijk vastgelegd.

In het derde lid van artikel 3 van het ontwerp, maar ook in artikel 4, tweede en vierde lid wordt de term "inkomen" gehanteerd. Volgens aanwijzing 44 in samenhang met aanwijzing 94 van de Aanwijzingen voor de regelgeving moet consistentie in woordgebruik betracht worden. Indien met het begrip "inkomen" iets anders bedoeld wordt dan de bezoldiging, bedoeld in artikel 4, eerste lid, is de Raad van oordeel dat deze term gedefiniëerd moet worden. Daarbij moet duidelijk worden aangegeven wat het verschil is met de term "bezoldiging" en of er bijvoorbeeld



een verschil moet bestaan met de term "inkomen" bedoeld in het tweede lid van artikel 3 van de Arbeidsregeling 2000.

In de brief van WJZ van 14 oktober 2020, met kenmerk WJ'20/0776, wordt in punt II.4 op pagina 2 aangegeven dat het begrip "inkomen" vervangen is door "bezoldiging" omdat deze laatste term in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek gehanteerd wordt om het inkomen van de directeur en het bestuur van rechtspersonen aan te duiden. In dit kader wordt ook verwezen naar artikel 5 van het ontwerp waarin het begrip "salaris" wordt gebruikt en naar de artikelen 6, 9, 10 en 11 waarin het begrip "bezoldiging" voorkomt.

*De Raad adviseert de regering om duidelijkheid te scheppen over de termen "bezoldiging" en "inkomen" door met inachtneming van het bovenstaande het ontwerp aan te passen.*

c. Differentiatie ten aanzien van de hoogte van de bezoldiging (artikel 4)

In de laatste volzin van het vijfde lid van artikel 4 van het ontwerp wordt bepaald dat de Minister van Financiën nadere regels kan vaststellen over de wijze van differentiatie van de hoogte van de bezoldiging. De Raad is op grond van aanwijzing 20 van de Aanwijzingen voor de regelgeving van oordeel dat het bepalen van nadere regels ten aanzien van de differentiatie niet bij ministeriële regeling met algemene werking maar bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, dient te geschieden. Tevens is de Raad van oordeel dat in de memorie van toelichting op hoofdlijnen aangegeven dient te worden op welke wijze in de ministeriële beschikking met algemene werking, bedoeld in de laatste volzin van het hierboven genoemd artikel invulling gegeven zal worden aan het vijfde lid van artikel 4 van het ontwerp.

*De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande artikel 4, vijfde lid, van het ontwerp en de memorie van toelichting aan te passen.*

d. Bedrijfsvoertuig (artikel 5)

1°. *De term "directeuren"*

Volgens de eerste volzin van het eerste lid van artikel 5 van het ontwerp kunnen bij overheidsgeleerde entiteiten alleen directeuren in aanmerking komen voor het gebruik van een auto van deze entiteit voor privédoeleinden. De Raad is van oordeel dat de term "directeuren" gedefiniëerd moet worden. Ter illustratie, op grond van het eerste lid van artikel 19 van de Centrale Bank-statuut voor Curaçao en Sint Maarten bestaat de Raad van Bestuur van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (hierna: CBCS) uit een president en twee directeuren. Op grond van artikel 5, eerste lid, eerste volzin, van het ontwerp zal de president van de CBCS geen bedrijfsvoertuig voor privédoeleinden mogen gebruiken, maar de twee directeuren wel.

*De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande artikel 5 van het ontwerp aan te passen.*

2°. *De term "auto"*

In het eerste lid van artikel 5 van het ontwerp wordt de term "auto" gehanteerd. Volgens de Raad worden hiermee personenauto's bedoeld. De Raad is van oordeel dat in plaats van de term "auto", de term "motorvoertuig" gehanteerd dient te worden, waarbij voor een definitie hiervan aansluiting gezocht kan worden bij artikel 1, onderdeel, van de Wegenverkeersverordening Curaçao 2000.

*De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande het ontwerp en de memorie van toelichting aan te passen.*

3°. *Het maximumbedrag*

Volgens het eerste lid van artikel 5 van het ontwerp kan een bedrijfsvoertuig een cataloguswaarde van ten hoogste NAf 75.000,- hebben of een maandelijkse leasebedrag van



maximaal NAF 2.250,-. De Raad mist in de memorie van toelichting een onderbouwing van deze bedragen.

*De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande de memorie van toelichting aan te passen.*

e. Aanpassing van reglementen (artikel 6)

1°. *De CBCS*

Uit artikel 6 van het ontwerp volgt dat reglementen waarin de arbeidsvoorwaarden zijn neergelegd, conform de bepalingen van de onderhavige landsverordening, door het bevoegde orgaan van een overheidsgeleerde entiteit moeten worden aangepast. In de artikelen 22 in samenhang gelezen met 27, tweede lid, onderdeel d, van de Centrale Bank-statuut wordt bepaald dat de algemene arbeidsvoorwaarden van het personeel van de CBCS door de Raad van Bestuur van de CBCS neergelegd worden in een reglement dat voorafgaande goedkeuring van de Raad van Commissarissen behoeft. Volgens de Raad kan dit met zich meebrengen dat de rechtspositie van het personeel van de CBCS in Curaçao anders zal zijn dan die van het personeel in Sint Maarten. Uit het ontwerp en de memorie van toelichting is niet gebleken op welke wijze hiermee omgegaan zal worden.

*De Raad vraagt aandacht van de regering voor het bovenstaande.*

2°. *Andere bij wet ingestelde rechtspersonen*

Uit de toelichting op artikel 6 van het ontwerp volgt voorts dat het wijzigen van een reglement van andere bij of krachtens landsverordening ingestelde rechtspersonen, zoals de Sociale Verzekeringsbank en het Bureau Intellectuele Eigendom de instemming behoeft van de Gouverneur. Uit het ontwerp en de memorie van toelichting is niet gebleken op welke wijze hiermee omgegaan zal worden.

*De Raad vraagt aandacht van de regering voor het bovenstaande.*

3°. *Termijn*

De Raad is van oordeel dat in artikel 6 van het ontwerp een termijn moet worden opgenomen waarin de aanpassing van de reglementen moet geschieden.

*De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande artikel 6 van het ontwerp aan te passen.*

f. Indexering (artikel 7)

Voor de berekening van de indexering en de reis- en verblijfkosten worden volgens het eerste en tweede lid van artikel 7 van het ontwerp het relevante prijsindexcijfer en de kosten in de vier daaraan voorafgaande jaren gebruikt. Het is niet duidelijk om welke reden voor de tijdeenheid van vier jaar is gekozen.

*De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande de toelichting op artikel 7 van het ontwerp aan te passen.*

g. Het inkorten op de arbeidsvoorwaarden (artikel 8)

1°. *De wettelijke minima*

In het advies van 21 september 2020 heeft de Raad de regering attent gemaakt op het feit dat in artikel 8 van de ontwerp-landsverordening inkorting geen rekening is gehouden met wettelijke minima, en meer in het bijzonder het minimum aantal vakantiedagen waarop een medewerker van een overheidsgeleerde entiteit aanspraak heeft en de wettelijke verdeling van de sociale premie-verplichtingen tussen werkgever en werknemer.<sup>17</sup> Ter illustratie, volgens het eerste lid van artikel 2 van de Vakantieregeling 1949 maakt een werknemer aanspraak op minimaal

<sup>17</sup> Zie pagina 17, eerste tekstblok van het advies van 21 september 2020.



vijftien vakantiedagen per jaar. Ook in artikel 8 van het ontwerp en de toelichting is niet gebleken dat de regering met deze minima rekening heeft gehouden. Indien het de expliciete bedoeling van de wetgever is om af te wijken van bedoelde wettelijke minima dan dient dit expliciet in het ontwerp opgenomen te worden en in de memorie van toelichting te worden gemotiveerd.

*De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande het ontwerp aan te passen.*

#### *2°. Handhaving*

In het tweede lid van artikel 8 van het ontwerp wordt bepaald dat de hoogste leidinggevende, de directeur dan wel het bestuur van een overheidsgeleerde entiteit gehoord moet worden voordat de inkorting binnen zes maanden door de bij de betreffende entiteit betrokken minister in het Publicatieblad kan worden gepubliceerd. De regering is, zoals de Raad in zijn advies van 21 september 2020 naar voren heeft gebracht, afhankelijk van de hierboven genoemde functionarissen van de overheidsgeleerde entiteit om uitvoering te kunnen geven aan de landsverordening.<sup>18</sup> De Raad vraagt, onder verwijzing naar aanwijzing 157, onderdeel d, van de Aanwijzingen voor de regelgeving, welke middelen de regering zal gebruiken indien de medewerking van deze functionarissen voor het uitvoeren van het tweede lid van artikel 8 van het ontwerp uitblijft.

*De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande het ontwerp en de memorie van toelichting aan te passen.*

#### *3°. Publicatie van de inkorting op arbeidsvoorwaarden*

De inkorting op de arbeidsvoorwaarden bij de overheidsgeleerde entiteiten wordt volgens het tweede lid van artikel 8 van het ontwerp door de bij de betreffende entiteit betrokken minister in het Publicatieblad gepubliceerd. De Raad is van oordeel dat de publicatie van de inkorting op arbeidsvoorwaarden bij overheidsgeleerde entiteiten in de Landscourant dient plaats te vinden. *De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande het ontwerp en de memorie van toelichting aan te passen.*

#### h. Hardheidsclausule (artikel 10)

In artikel 10 van het ontwerp wordt bepaald dat de artikelen 8 (het inkorten op arbeidsvoorwaarden) en 9 (het stopzetten van de jaarlijkse trede of verhoging van de bezoldiging) van het ontwerp geen toepassing vinden ten aanzien van het personeel bij overheidsgeleerde entiteiten dat een bezoldiging geniet van minder dan krachtens de Landsverordening minimumlonen vastgestelde minimumloon voor over een overeenkomstige tijdvak in loondienst verrichte arbeid. In de toelichting op artikel 10 wordt aangegeven dat de 12,5% verlaging van het pakket aan arbeidsvoorwaarden er niet toe kan leiden dat het personeel bij overheidsgeleerde entiteiten onder de grens van het wettelijk vastgestelde minimumloon (minimumloongrens) uitkomt. De bedoeling van de regering is met andere woorden om ervoor te zorgen dat de medewerkers door toepassing van de inkorting niet zodanig benadeeld worden dat ze onder het minimumloon gaan verdienen. Volgens de Raad is dit een afwijking op de hoofdregel van het met 12,5% inkorten op het pakket van arbeidsvoorwaarden en geen hardheidsclausule. Deze afwijking dient naar het oordeel van de Raad uit artikel 10 van het ontwerp te blijken, hetgeen in de huidige formulering van dat artikel niet het geval is. Ook dient bedoelde afwijking zodanig te worden geformuleerd dat duidelijk is dat een medewerker na toepassing van de inkortingsmaatregel niet onder het minimumloongrens mag vallen.

*De Raad is van oordeel dat artikel 10 van het ontwerp verduidelijkt moet worden door daarin de afwijking op de hoofdregel van het met 12,5% inkorten op de arbeidsvoorwaarden op te nemen.*

---

<sup>18</sup> Zie subparagraaf "i. Handhaving" op pagina 22 van het advies van 21 september 2020.



i. De tijdelijke werking van de artikelen 8, 9 en 10 van het ontwerp versus de toetsingsnorm (artikel 11)

In artikel 11 van het ontwerp wordt bepaald dat de artikelen 8, 9 en 10 vervallen. Uit de toelichting op dit artikel volgt dat het uitgangspunt van de regering is dat de inkorting op het totale pakket van arbeidsvoorwaarden van het personeel van overheidsgeleerde entiteiten een tijdelijke maatregel is die, indien de financiële situatie dit toelaat, met zich mee kan brengen dat de artikelen 8, 9 en 10 op een bij landsbesluit te bepalen tijdstip vervallen (artikel 13, onderdeel b, van het ontwerp).

De Raad is van oordeel dat in de memorie van toelichting niet duidelijk aangegeven wordt wanneer er sprake zal zijn van het geval dat de financiële situatie van het Land het toelaat dat de artikelen 8, 9 en 10 van het ontwerp vervallen verklaard zullen worden.

*De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande de memorie van toelichting aan te passen.*

**2. De memorie van toelichting**

a. De tranches

In paragraaf 1 "Algemeen" van de memorie van toelichting wordt aangegeven dat gekozen is om de afspraken zoals neergelegd in de "Akuero Kòrsou ta Avansá" in tranches te realiseren omdat de maximering van de bezoldiging met de nodige spoed bij landsverordening geformaliseerd dient te worden, teneinde in aanmerking te kunnen komen voor liquiditeitssteun.<sup>19</sup> De Raad is van oordeel dat ten behoeve van de transparantie in het ontwerp duidelijkheid gecreëerd dient te worden over het aantal tranches dat noodzakelijk zal zijn om de overheidsgeleerde entiteiten te optimaliseren en de onderwerpen die in deze tranches geregeld zullen worden, door bijvoorbeeld de considerans hiermee aan te vullen. Aldaar kan verwezen worden naar de afspraken die in het kader van de "Akuero Kòrsou ta Avansá" zijn overeengekomen en de noodzaak om meerdere tranches voor de optimalisering te hebben.

*De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande de memorie van toelichting aan te passen.*

b. Aanpassen van de bijlagen (toelichting bij artikel 1)

In de toelichting op artikel 1 van het ontwerp wordt aangegeven dat de Minister van Financiën de bijlagen behorende bij dit artikel bij ministeriële regeling met algemene werking kan wijzigen indien een overheidsgeleerde entiteit niet op de lijst voorkomt of pas na de datum van totstandkoming van de landsverordening wordt opgericht of ingesteld. Het opnemen van een overheidsgeleerde entiteit impliceert dat alle in de landsverordening opgenomen regels op deze entiteit van toepassing zullen zijn. Indien een overheidsgeleerde entiteit na de datum van inwerkingtreding bedoeld in artikel 13 wordt opgenomen, vraagt de Raad zich af hoe de datum van de terugwerkende kracht tot 1 juli 2020 zich hiermee zal verhouden. Ter illustratie, indien een overheidsgeleerde entiteit per 15 april 2021 in een bijlage wordt opgenomen, is niet duidelijk of de bezoldiging bedoeld in artikel 4 van het ontwerp geacht moet worden per 1 juli 2020 te worden ingekort. Dezelfde vraagstelling geldt volgens de Raad ook ten aanzien van artikel 8 van het ontwerp.

*De Raad is van oordeel dat duidelijkheid gecreëerd dient te worden hieromtrent en adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande het ontwerp en de memorie van toelichting aan te passen.*

c. De toetsingsnorm "op het moment dat de financiële situatie van het Land het toelaat"

In de toelichting op artikel 7 van het ontwerp wordt aangegeven dat dit artikel op een bij landsbesluit te bepalen tijdstip in werking zal treden. Het idee hierachter is om indexering mogelijk te maken op het moment dat de financiële situatie van het Land het toelaat. De Raad

<sup>19</sup> Zie pagina 5, tweede tekstblok, laatste volzin van de memorie van toelichting.





is van oordeel dat in de memorie van toelichting niet duidelijk aangegeven wordt wanneer er sprake zal zijn van het geval dat de financiële situatie van het Land het toelaat dat geïndexeerd kan worden.

*De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande de memorie van toelichting aan te passen.*

### **3. De bijlagen**

In de toelichting op artikel 1, tweede lid, van het ontwerp wordt aangegeven dat als een rechtspersoon, vereniging, stichting, vennootschap of instelling, die aan de criteria genoemd in artikel 1, onderdeel a, voldoet maar per abuis niet in de bijlagen is opgenomen, dan kan de Minister van Financiën deze bijlagen alsnog aanvullen. Niettemin wil de Raad de aandacht van de regering vragen voor ondermeer de volgende instellingen die volgens hem van de bijlagen moeten worden gehaald of juist daarin opgenomen moeten worden:

- de Fundashon pa Edukashon i Formashon di Fishi i Kapasitashon (FEFFIK): de Raad heeft op 7 oktober 2020 het advies met kenmerk RvA no. RA/37-20-LV uitgebracht over de ontwerp-landsverordening vaststellingsovereenkomst Fundashon pa Edukashon i Formashon di Fishi i Kapasitashon waarin onder meer de afwikkeling van deze stichting wordt geregeld. Indien de betreffende landsverordening door de Staten wordt goedgekeurd en vastgesteld door de regering, dan kan deze stichting volgens de Raad van de lijst in bijlage 2 worden gehaald.
- de Kamer van Koophandel en Nijverheid Curaçao is een bij wet ingestelde instelling die in bijlage 1 opgenomen zou moeten worden.<sup>20</sup>
- alle dochterondernemingen van overheidsgeleide entiteiten. Ter illustratie wordt de Curaçao Oil Refinery Utility B.V. genoemd die een dochteronderneming van de Refineria di Kòrsou N.V. is en ook op de lijst in bijlage 3 moet worden opgenomen.
- de Curaçao Medical Center: de Raad vraagt zich af of deze instelling ook op de lijst in bijlage 3 opgenomen zou moeten worden.

*De Raad vraagt de aandacht van de regering voor het bovenstaande.*

### **III. De Nederlandse Wet normering topinkomens als inspiratie**

#### **a. Inleiding**

Het is de Raad opgevallen dat bij het concipiëren van het ontwerp aansluiting is gezocht bij de Nederlandse Wet normering topinkomens (hierna: NWnt). De Raad is echter van oordeel dat de NWnt meer bepalingen bevat waarmee het ontwerp aangevuld zou kunnen worden. Een aantal voorbeelden zullen hierna besproken worden.

#### **b. Het vervullen van een functie anders dan op grond van een dienstbetrekking (artikel 2.1)**

In het vierde lid van artikel 2.1 van de NWnt wordt het maximuminkomen geregeld van een topfunctionaris die voor een zekere periode een functie vervult anders dan op grond van een dienstbetrekking. De Raad is van oordeel dat uit het ontwerp en de memorie van toelichting niet blijkt hoe hoog het maximumbedrag is dat aan een medewerker die anders dan op grond van een dienstbetrekking of -verband een zekere functie vervult in een overheidsgeleide entiteit als bezoldiging of inkomen mag ontvangen. Daarbij moet tevens worden geregeld hoe hoog dit maximumbedrag mag zijn indien deze persoon meerdere functies invult bij één of meerdere overheidsgeleide entiteiten.

*De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande het ontwerp aan te vullen.*

---

<sup>20</sup> Zie de Landsverordening op de Kamers van Koophandel en Nijverheid (P.B. 1944, no. 201).



c. Het bekleden van meerdere functies binnen één of meer overheidsgeleerde entiteiten (artikel 2.1)

In de tweede volzin van het vijfde lid van artikel 2.1 van de NWnt wordt, voor zover relevant, de situatie geregeld waarin een topfunctionaris die bij dezelfde rechtspersoon een ander dienstverband heeft of die zekere werkzaamheden verricht, geen bezoldiging mag overeenkomen die hoger is dan het bij wet bepaalde maximumbedrag. De Raad is van oordeel dat uit het ontwerp moet blijken op welke wijze met deze mogelijke situatie omgegaan zal worden. Daarnaast dient ook bepaald te worden hoe hoog het maximumbedrag aan bezoldiging mag zijn in het geval dat een topfunctionaris of medewerker in dienstverband of -betrekking is bij meer dan één overheidsgeleerde entiteit.

*De Raad geeft de regering in overweging om met inachtneming van het bovenstaande het ontwerp aan te vullen.*

d. De ontslagvergoeding en de gouden handdruk (artikel 2.10)

Artikel 2.10 van de NWnt gaat over het overeenkomen van uitkeringen wegens de beëindiging van het dienstverband. De Raad geeft in overweging om in het ontwerp een bepaling op te nemen waarin wordt bepaald dat geen ontslagvergoeding boven het maximumbedrag genoemd in het eerste lid van artikel 4 van het ontwerp afgesproken mag worden. In het verlengde daarvan zou ook overwogen kunnen worden om ook ten aanzien van de gouden handdruk een maximum of een verbod te stellen.

*De Raad geeft de regering in overweging om met inachtneming van het bovenstaande het ontwerp aan te vullen.*

e. Evaluatie (artikel 7.2)

In artikel 7.2 van de NWnt wordt bepaald dat de Minister van Financiën om de vijf jaar aan de Staten-Generaal een verslag zal toezenden over de doeltreffendheid en de effecten van die wet in de praktijk. De Raad is van oordeel dat in het licht van aanwijzing 123 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, telkens om de zoveel jaren een evaluatie van de Landsverordening eerste tranche optimalisering overheidsgeleerde entiteiten gehouden dient te worden die vervolgens aan de Staten aangeboden zal worden.

*De Raad geeft de regering in overweging om met inachtneming van het bovenstaande het ontwerp aan te vullen.*

**IV. Opmerkingen van wetstechnische en redactionele aard**

Opmerkingen van wetstechnische en redactionele aard zijn in een bijlage bij dit advies opgenomen en worden geacht hiervan integraal onderdeel uit te maken.

Concluderend geeft de Raad van Advies de regering in overweging de ontwerplandsverordening niet bij de Staten in te dienen dan nadat met het vorenstaande rekening is gehouden.

Willemstad, 1 december 2020

de Ondervoorzitter,

  
mevr. mr. L. M. Dindial

de Secretaris,

  
mevr. mr. C. M. Raphaëla

## **Bijlage behorende bij het advies van de Raad van Advies, RvA no. RA/46-20-LV**

Zowel het ontwerp als de memorie van toelichting heeft wetstechnische en redactionele onvolkomenheden. De Raad noemt de volgende voorbeelden.

### **1. Het ontwerp**

#### **a. Artikel 1**

Voorgesteld wordt om in onderdeel c de zinsnede “op de aanspraak” achter het woord “rechthebbende” te schrappen

#### **b. Artikel 2**

Voorgesteld wordt om:

- in de aanhef van het derde lid “overheidgeliëerde” te vervangen door “overheidsgeliëerde”;
- in onderdeel a van het derde lid “BES-eilanden” voluit te schrijven.

#### **c. Artikel 3**

Voorgesteld wordt om in het eerste lid “plus” te vervangen door “exclusief”.

#### **d. Artikel 6**

Voorgesteld wordt om “bedrijfsvoertuig” te vervangen door “bedrijfsvoertuigen” en “draagt” door “zorgt”.

#### **e. Artikel 8**

Voorgesteld wordt om in het tweede lid “overheidsentiteit” te vervangen door “overheidsgeliëerde entiteit”.

#### **f. Artikel 12**

Voorgesteld wordt om in het tweede lid, eerste volzin:

- na “Indien door” het lidwoord “een” in te voegen;
- “van deze landsverordening” te vervangen door “deze landsverordening”;
- “na inwerkingtreding” te vervangen door “na de inwerkingtreding”.

Voorgesteld wordt tevens om in het derde lid, tweede volzin achter “vierde lid” de zinsnede “van artikel 4” op te nemen.

#### **g. Artikel 13**

Voorgesteld wordt in onderdeel b na “11” in te voegen “op een” en na “landsbesluit” de zinsnede “te bepalen tijdstip”.

### **2. De memorie van toelichting**

#### **a. Pagina 3**

Voorgesteld wordt om de redactie van de achtste volzin te verbeteren.

#### **b. Pagina 5**

Voorgesteld wordt om in de vierde volzin van het tweede tekstblok “juridische” te vervangen door “juridisch” en “zullen” te schrappen.

#### **c. Pagina 6**

Voorgesteld wordt om:

- in de derde volzin van het eerste tekstblok “alsmede” te verplaatsen en achter de eerste “bezoldigingsnormen” op te nemen;



- in de vijfde volzin van het eerste tekstblok "Minister President" te vervangen door "Minister-President".

d. De toelichting op de artikelen 3 en 4

Voorgesteld wordt om in de tweede volzin "wordt" te schrappen.

e. De toelichting op artikel 6

Voorgesteld wordt om:

- in de derde volzin "adjunct directeuren" te vervangen door "adjunct-directeuren" en "Raad" door "Raad van Toezicht en Advies";
- in de zesde volzin "het Bureau" te vervangen door "het Bureau Intellectuele Eigendom";
- in de laatste volzin (op pagina 10 van de memorie van toelichting) "vastgelegd" te vervangen door "opgelegd";
- de vindplaats van alle in dat artikel genoemde wettelijke regelingen in een voetnoot op te nemen.

f. De toelichting op de artikelen 8 en 9

Voorgesteld wordt om:

- in de derde volzin "overheidsentiteit" te vervangen door "overheidsgeleide entiteit";
- de vierde volzin te schrappen.



---