

Aan Hare Excellentie
de Gouverneur van Curaçao
Fort Amsterdam 1
Curaçao

RvA no. RA/35-24-LV

Onderwerp: Ontwerplandsverordening houdende het vervallen verklaren van artikel 9 van de Landsverordening inkorting arbeidsvoorwaarden 2020 (Landsverordening beëindiging inkorting arbeidsvoorwaarden)
(zaaknummer 2024/041617)

Advies: Met verwijzing naar uw adviesverzoek d.d. 21 oktober 2024 om het oordeel van de Raad van Advies inzake bovengenoemd onderwerp, bericht de Raad u als volgt.

I. Algemeen

1. De noodzaak om met een landsverordening tot beëindiging van de inkorting op arbeidsvoorwaarden te komen

a. Inleiding

Op 21 september 2020 heeft de Raad het advies met kenmerk RvA no. RA/36-20-LV uitgebracht. In dit advies werd ingegaan op het spoedadviesverzoek 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) en op het advies van 11 augustus 2020 met kenmerk RvA no. RA/27-20-DIV over het spoedadviesverzoek over de toepassing van artikel 10, zesde lid, van de Landsverordening Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken.

De Staten hadden op 28 oktober 2020 de ontwerplandsverordening houdende het niet toekennen van vakantie-uitkering en de inkorting op vakantie-uren vanaf 1 juli 2020 en het niet toekennen van een verhoging van de bezoldiging vanaf 1 januari 2021 (Landsverordening inkorting arbeidsvoorwaarden 2020) (Zittingsjaar 2020-2021-175) ontvangen. De Staten hebben de Landsverordening inkorting arbeidsvoorwaarden 2020 (hierna: de Lv inkorting) vervolgens op 30 december 2020 vastgesteld. Volgens artikel 10 van de Lv inkorting is deze landsverordening met ingang van 1 januari 2021 in werking getreden.

b. Materieel uitgewerkte bepalingen versus het vervallen verklaren van bepalingen

1°. Het regeringsvoorstel tot het vervallen verklaren van artikel 9 van de Lv inkorting in samenhang met artikel 10 van die landsverordening

In de voorliggende ontwerp landsverordening houdende het vervallen verklaren van artikel 9 van de Landsverordening inkorting arbeidsvoorwaarden 2020 (hierna: het ontwerp) wordt door de regering voorgesteld om artikel 9 van de Lv inkorting met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2024 te laten vervallen.

Artikel 9 van de Lv inkorting dient volgens de regering bij landsverordening vervallen verklaard te worden omdat artikel 10 van die landsverordening, waarin de inwerkingtreding wordt geregeld, niet de mogelijkheid biedt om de vervallen verklaring bij landsbesluit, houdende maatregelen, te regelen.¹ Artikel 9 van de Lv inkorting luidt als volgt:

- “1. In afwijking van het bepaalde in een wettelijke regeling, een reglement, een overeenkomst dan wel een besluit waarbij een ambtenaar, een werknemer, het personeel werkzaam voor een ministerie of Staatsorgaan, in aanmerking komt voor een verhoging van diens bezoldiging op enige grond, blijft die verhoging achterwege vanaf het kalenderjaar 2021. Tevens vindt vanaf dit tijdstip geen indexering plaats en wordt de 3% lumpsum niet toegekend.
2. Vanaf het kalenderjaar 2021 tot en met 2023 vindt geen indexering plaats en wordt de 3% lumpsum niet toegekend.
3. In het eerste lid wordt onder bezoldiging verstaan de bedragen vermeld in de bijlagen behorende bij de bezoldigingsregelingen.”

Artikel 10 van de Lv inkorting luidt als volgt:

“Deze landsverordening treedt in werking met ingang van 1 januari 2021 en de afzonderlijke artikelliden, uitgezonderd artikel 9, vervallen op een bij landsbesluit te bepalen tijdstip dat in ieder geval ligt na 30 juni 2021 met dien verstande dat:

- a. de artikelen 4 en 6 terugwerken tot en met 1 juli 2020;
- b. de artikelen 2, 3, 5, 7 en 8 terugwerken tot en met 1 juli 2020 in zoverre dat in de periode dat ligt tussen 1 juli 2020 en 1 januari 2021 slechts 3,25 vakantie-uren ingekort worden en de overige 8.75 uren in het jaar daarop worden ingekort.”

2°. De beoordeling van het regeringsvoorstel

Het vervallen verklaren van artikel 9 van de Lv inkorting bij landsverordening is volgens de Raad in principe de juiste weg. De Raad is echter van oordeel dat een formele vervallen verklaring van artikel 9 in zijn geheel niet strikt noodzakelijk is. De reden hiervoor is dat de inhoud van het tweede lid van artikel 9 duidelijk aangeeft dat het daarbij gaat om een aan tijd gebonden bepaling. Kortgezegd komt artikel 9, tweede lid, van de Lv inkorting erop neer dat vanaf het kalenderjaar 2021 tot en met 2023 geen indexering of 3% lumpsum wordt toegekend. Zodra in dit geval de in laatstgenoemd artikellid bepaalde tijd van (1 januari) 2021 tot en met (31 december) 2023 is verstreken, heeft deze bepaling zijn doel bereikt en is met ingang van 1 januari 2024 terstond uitgewerkt. Dit betekent dus dat het tweede lid van artikel 9 van de Lv inkorting vanaf 1 januari 2024 materieel uitgewerkt is (en doorgaans uit juridisch-technisch oogpunt niet expliciet vervallen verklaard hoeft te worden).

¹ Zie het laatste tekstblok van onderdeel “Aanleiding en doel” van paragraaf 1 “Algemeen” op pagina 2 van de memorie van toelichting behorende bij het ontwerp (hierna: de memorie van toelichting).

Volgens de Raad dient uit juridisch-technisch oogpunt de vervallen verklaring van artikel 9 van de Lv inkorting beperkt te blijven tot de eerste zin van het eerste lid van dat artikel, oftewel tot het achterwege blijven van een verhoging van de bezoldiging op enige grond. Uit die specifieke bepaling volgt dat er een startdatum van (1 januari) 2021 is bepaald, maar daaruit, of uit een andere bepaling van de Lv inkorting, volgt niet tot welk kalenderjaar een verhoging van de bezoldiging achterwege moet blijven. Uit de onderhandelingen van de regering met de vakbonden en het daaruit voortvloeiende convenant van 17 oktober 2024 - gesloten tussen de Minister van Bestuur, Planning en Dienstverlening (namens de regering), de Centrale Commissie van Vakbonden en de Voorzitter van het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken - volgt dat de einddatum 31 december 2023 moet zijn. Om uitdrukkelijk de einddatum c.q. grensdatum van de werking van de eerste zin van artikel 9 van de Lv inkorting wettelijk vast te leggen, kan, zoals voorgesteld in het ontwerp, gekozen worden om deze bepaling en het daarmee samenhangende derde lid van artikel 9 van de Lv inkorting bij landsverordening te laten vervallen.

Voor wat betreft de tweede zin van het eerste lid van artikel 9 van de Lv inkorting geldt, net zoals voor het tweede lid van artikel 9 daarvan, dat deze per 1 januari 2024 materieel uitgewerkt is en derhalve niet expliciet bij landsverordening vervallen verklaard hoeft te worden. Het gestelde in bedoelde tweede zin over de indexering en de 3% lumpsum komt immers op hetzelfde neer als het gestelde daarover in het tweede lid van artikel 9 van de Lv inkorting.

De Raad adviseert de regering om artikel 1, eerste lid, van het ontwerp aan te passen, met dien verstande dat daarin expliciet verwezen wordt naar het eerste en derde lid van artikel 9 van de Lv inkorting. Ook wordt geadviseerd de memorie van toelichting op dit punt aan te passen.

2. De financiële gevolgen van het ontwerp

Bezoldigingstrede 2020

In § 2. Financiële gevolgen op pagina's 4 en 5 van de memorie van toelichting heeft de regering de financiële consequenties van de toe te passen indexering van de bezoldigingen van ambtenaren en onderwijzend personeel, van de uitkering bij wijze van pensioen van gewezen overheidsdienaren en gezagdragers en van de duurtetoeslag over het jaar 2024 in kaart gebracht. De kosten gemoeid met de indexering worden over het jaar 2024 op NAf 18,2 miljoen geraamd. Met betrekking tot deze kosten wordt dekking aangewezen voor zowel 2024 als meerjarig.

Als gevolg van de toekenning van de indexering over het jaar 2024 en rekening houdend met de structurele lasten verbonden aan de toekenning van een bezoldigingstrede in 2020 gaat de regering uit van een totale loonsom van NAf 499,5 miljoen in 2024. Ten aanzien van de kosten verbonden aan de toekenning van een bezoldigingstrede in 2020 vermeldt de regering een bedrag van NAf 10,2 miljoen (in 2024). Uit de financiële paragraaf kan niet worden opgemaakt op welke jaren dit bedrag betrekking heeft en of rekening is gehouden met de dekking van deze kosten – ad NAf 10,2 miljoen. Vanaf 2025 wordt hier wel rekening mee gehouden aangezien deze kosten geïncorporeerd zijn in de totale (gecorrigeerde) loonsom van 2024 – ad NAf 499,5 miljoen.

De Raad adviseert de regering in § 2. Financiële gevolgen van de memorie van toelichting in te gaan op de dekking van de kosten voortvloeiende uit de toekenning van een bezoldigingstrede in 2020 – ad NAf 10,2 miljoen – en voorts om aan te geven op welke jaren dit bedrag betrekking heeft.

II. Inhoudelijke opmerkingen

1. Het ontwerp

De term 'gelijkgestelden'

In het tweede lid van artikel 9 van het ontwerp wordt voor zover relevant gesproken over de rechtspositie van ambtenaren en gelijkgestelden. Ten aanzien van de term 'gelijkgestelden' ontbreekt een definitiebepaling of een uitleg hierover in de memorie van toelichting. Opgemerkt wordt dat in de Lv inkorting de term 'gelijkgestelden' niet voorkomt. Volgens de toelichting op artikel 9 van de Lv inkorting (pagina 15 van de memorie van toelichting behorende bij de Lv inkorting) geldt dit artikel voor alle ambtenaren, werknemers, en het personeel werkzaam voor een ministerie of een Staatsorgaan, al dan niet op basis van een arbeidscontract.

In de Lv inkorting worden de volgende termen gebruikt: werknemers, personeel werkzaam voor een ministerie of Staatsorgaan, onderwijzend personeel, aspirant (bedoeld in het Besluit Rechtspositie Korps Politie Nederlandse Antillen 2020) en arbeidscontractanten.

De Raad adviseert de regering om de term 'gelijkgestelden' in het ontwerp te definiëren.

2. De memorie van toelichting

Aanspraken achteraf

1°. Inleiding

Volgens het tweede lid van artikel 1 van het ontwerp worden de gevolgen voor de rechtspositie van ambtenaren en gelijkgestelden die zijn ontstaan op grond van de Lv inkorting niet door de Landsverordening beëindiging inkorting arbeidsvoorwaarden ongedaan gemaakt. Uit het laatste tekstblok van onderdeel "Inhoud van de regeling" van het algemene gedeelte van de memorie van toelichting (pagina 2) blijkt dat deze vastlegging 'ter volledigheid' is geschied.

Dit artikel (overgangsrecht) is alleen nodig indien niet duidelijk is welke gevolgen de vervallenverklaring van het eerste lid, eerste zin, en derde lid van artikel 9 van de Lv inkorting² met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2024 zal hebben. In dit geval is het duidelijk dat de Landsverordening beëindiging inkorting arbeidsvoorwaarden geen verandering zal brengen in de rechtsgevolgen van artikel 9 van de Lv inkorting voor ambtenaren en gelijkgestelden in het tijdvak 1 januari 2021 tot en met 31 december 2023. De vervallenverklaring ofwel de beëindigingsdatum van de werking van het eerste lid, eerste zin, en derde lid van artikel 9 van de Lv inkorting gaat immers in op een tijdstip dat gelegen is na 31 december 2023 (grensdatum), namelijk 1 januari 2024. Eventuele aanspraken op indexering, bezoldigingsstree en 3% lumpsum over de jaren 2021, 2022 en 2023 zullen niet door de voorgestelde vervallenverklaring kunnen herleven. Voor de Raad is het begrijpelijk dat de regering voor de volledigheid dit laatste in het ontwerp wil vastleggen, maar strikt juridisch-technisch gezien is dit niet noodzakelijk. Artikel 1, tweede lid, van het ontwerp is dus overbodig.

In het licht van het bovenstaande adviseert de Raad de regering nader te motiveren waarom het tweede lid van artikel 1 van het ontwerp noodzakelijk is en zonodig dit artikellid in het ontwerp te schrappen.

2°. Discrepantie tussen het ontwerp en de memorie van toelichting

Uit het laatste tekstblok van onderdeel "Inhoud van de regeling" van het algemene gedeelte van de memorie van toelichting (pagina 2) volgt dat de gevolgen voor de rechtspositie van ambtenaren en gelijkgestelden die zijn veroorzaakt door artikel 9 van de Lv inkorting voor de kalenderjaren 2020 tot en met 2023 in stand blijven. Dit is volgens de memorie van toelichting

² Zoals aangegeven in onderdeel I. 1. 'b. Materieel uitgewerkte bepalingen versus het vervallen verklaren van bepalingen' van dit advies zijn de laatste zin van het eerste lid en het tweede lid van artikel 9 van de Lv inkorting met ingang van 1 januari 2024 terstond uitgewerkt.

‘ter volledigheid’ vastgelegd in het tweede lid van artikel 1 van het ontwerp. En meer specifiek doet volgens het algemene gedeelte van de memorie van toelichting het vervallen van artikel 9 van de Lv inkorting per 1 januari 2024 dus niet achteraf toch aanspraken op indexering, loontrede en 3% lumpsum ontstaan in of over de jaren 2021, 2022 en 2023.

Volgens de Raad is er echter sprake van een discrepantie tussen het tweede lid van artikel 1 van het ontwerp en de hogergenoemde passage uit het algemene gedeelte van de memorie van toelichting. Het tweede lid van artikel 1 van het ontwerp is algemeen geformuleerd. Daaruit volgt niet alleen dat er geen aanspraken kunnen ontstaan over het uitbetalen van indexering, loontrede en 3% lumpsum maar ook dat ambtenaren en gelijkgestelden geen aanspraken hebben over bijvoorbeeld vakantie-dagen en vakantie-uitkering. De formulering van het tweede lid van artikel 1 van het ontwerp strekt zich met andere woorden ook uit over andere artikelen van de Lv inkorting dan alleen artikel 9.

De Raad adviseert de regering om duidelijkheid te creëren over de reikwijdte van het tweede lid van artikel 1 van het ontwerp door het ontwerp en/of de memorie van toelichting aan te passen.

3°. Discrepantie in de memorie van toelichting

Uit het laatste tekstblok van onderdeel “Inhoud van de regeling” van het algemene gedeelte van de memorie van toelichting (pagina 2) volgt dat de gevolgen voor de rechtspositie van ambtenaren en gelijkgestelden die zijn veroorzaakt door artikel 9 van de Lv inkorting voor de kalenderjaren 2020 tot en met 2023 in stand blijven. In de toelichting op artikel 1 van het ontwerp wordt echter aangegeven dat de vervallenverklaring geen afbreuk doet aan de gevolgen voor de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren en gelijkgestelden over de jaren 2021, 2022 en 2023. Volgens de Raad is er dus een discrepantie tussen de jaren waarvoor geen aanspraken achteraf kunnen ontstaan ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren en gelijkgestelden.

De Raad adviseert de regering om deze discrepantie in de memorie van toelichting op te heffen.

III. 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.

De Raad van Advies heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerp en adviseert de regering om daarmee rekening te houden voordat zij het ontwerp bij de Staten indient.

Willemstad, 14 november 2024

de Ondervoorzitter,

de Secretaris,

mevr. mr. L. M. Dindial

mevr. mr. C. M. Raphaëla

Bijlage behorende bij het advies van de Raad van Advies, RvA no. RA/35-24-LV

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

1. Het ontwerp

De overwegingen

Voorgesteld wordt om in de eerste overweging ‘op’ te vervangen door ‘in’.

2. De memorie van toelichting

a. Pagina 1

Voorgesteld wordt om in de enige zin van het voorlaatste tekstblok ‘Landsverordening Normering Topinkomens’ in overeenstemming te brengen met de citeertitel in artikel 29 van die landsverordening door deze te vervangen door ‘Landsverordening normering topinkomens Curaçao’.

b. Pagina 2

Voorgesteld wordt om in de eerste zin van het laatste tekstblok ‘Ter volledigheid’ te vervangen door ‘Voor de volledigheid’.

c. Pagina 3

Voorgesteld wordt om:

- de vindplaats van de wettelijke regeling genoemd in de tweede zin van onderdeel ‘Loontrede en lumpsum’ in een voetnoot op te nemen;
- in de tweede zin van onderdeel ‘Indexering’ het eerste ‘wordt’ te schrappen en de afkorting ‘TAPI-systeem’ eerst voluit te schrijven en daarna af te korten;
- in de derde zin van onderdeel “Indexering” de afkorting ‘CBS’ eerst voluit te schrijven en dan af te korten.

d. Pagina 4

Voorgesteld wordt om:

- na te gaan of de afkorting ‘Tapi-systeem’ in de derde zin van het eerste tekstblok van onderdeel “Indexering 2024”, in vergelijking met het gebruik ervan op pagina 3, tweede zin van onderdeel ‘Indexering’, wel of niet met hoofdletters geschreven moet worden;
- in de derde zin van het eerste tekstblok van onderdeel ‘Indexering 2024’ de tweede ‘mag,’ te schrappen;
de vindplaats van de wettelijke regeling genoemd in de enige zin van het derde tekstblok van onderdeel ‘Indexering 2024’ in een voetnoot op te nemen.
