

Aan Hare Excellentie
de Gouverneur van Curaçao
Fort Amsterdam 1
Curaçao

RvA no. RA/07-25-LB

Onderwerp: Ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 4, derde lid, van de Landsverordening normering topinkomens Curaçao (Landsbesluit aanwijzing functies topfunctionarissen hogere maximale bezoldiging)
(zaaknummer 2024/011847)

Advies: Met verwijzing naar uw spoedadviesverzoek d.d. 13 juni 2025 om het oordeel van de Raad van Advies inzake bovengenoemd onderwerp en naar aanleiding van de behandeling hiervan op 19 augustus 2025, bericht de Raad u als volgt.

I. Inleiding

De Landsverordening normering topinkomens Curaçao (hierna: LNT) is op 21 december 2022 in werking getreden en stelt regels vast voor de beloning van topfunctionarissen van de overheid en van de overheidsgeleerde entiteiten. De kern van de LNT is in artikel 4, eerste lid, opgenomen en houdt in dat de beloning voor topfunctionarissen die werkzaam zijn bij grote vennootschappen wordt gemaximeerd op Cg 386.000,- (2025) per jaar, terwijl voor topfunctionarissen bij niet-grote vennootschappen een maximum geldt van Cg 297.000,- (2025) per jaar.¹

Om de invoering van deze normering soepel te laten verlopen, bevat de LNT een overgangsregeling voor topfunctionarissen die vóór de inwerkingtreding van de LNT een beloning hadden afgesproken die het maximale salaris overschrijdt. Deze overgangsregeling bepaalt, dat deze hogere beloning gedurende maximaal twee jaar na de inwerkingtreding van de LNT wordt toegestaan. Echter, zodra de periode van twee jaar is verstreken, moet de overeengekomen beloning over een periode van drie jaar in drie gelijke delen worden verlaagd tot het maximum. Dit betekent dat tegen 21 december 2027 alle huidige bezoldigingen van topfunctionarissen moeten zijn verlaagd tot het maximum van de LNT.²

¹ De termen 'overheidsgeleerde entiteit', 'grote vennootschap' en 'niet-grote vennootschap' worden nader omschreven in de artikelen 1, eerste lid, onderdelen a, q en r, van de LNT.

² Zie daarvoor artikel 23 van de LNT.

II. Afwijking van de maximale bezoldiging in de LNT

1. De voorwaarden

a. De vorm

In artikel 4, derde lid, van de LNT is de mogelijkheid opgenomen om bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, voor één of meer functies van topfunctionarissen een bezoldiging vast te stellen die maximaal 30% hoger is dan de hiervoor genoemde maximale bedragen. In bedoeld landsbesluit, houdende algemene maatregelen, dienen tevens regels te worden gesteld voor de ter zake te volgen procedure.

Aan de Raad is thans een dergelijk ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, (hierna: het ontwerp) ter advisering voorgelegd.

b. De bijzondere omstandigheden

Een afwijkende hogere bezoldiging als hiervoor bedoeld moet conform het eerdergenoemde derde lid van artikel 4 gerechtvaardigd kunnen worden door (1) de bijzondere arbeidsmarktomstandigheden en (2) de specifieke deskundigheid van de topfunctionaris.

Volgens de toelichting op artikel 4, derde lid, van de LNT – dat bij de vijfde nota van wijziging van 24 november 2022 in de ontwerplandsverordening normering topinkomens Curaçao (Zittingsjaar 2022-2023-187) (het oorspronkelijke ontwerp) is opgenomen – lag het in de bedoeling van de minister om een instelling te belasten met een arbeidsmarktonderzoek op Curaçao, zodat aan de hand van objectieve criteria, eventueel een hogere bezoldiging kon worden vastgesteld voor functies van topfunctionarissen die aan de twee genoemde componenten voldoen.³

c. De medisch specialisten

Volgens de nota van toelichting behorende bij het ontwerp (hierna: de nota van toelichting) heeft de Minister van Gezondheid, Milieu en Natuur tevens Minister van Financiën een vergelijkend onderzoek laten verrichten om ten aanzien van medisch specialisten⁴ te bepalen of er sprake is van bijzondere arbeidsmarktomstandigheden en specifieke expertise die een hogere bezoldiging rechtvaardigen. Uit het uitgevoerde onderzoek blijkt volgens de nota van toelichting dat een verhoging van de LNT-norm voor medisch specialisten gerechtvaardigd is (pagina 7, tweede tekstblok).

2. De reikwijdte van het onderzoek en gelijke behandeling

Uit de nota van toelichting en de overige bij het adviesverzoek gevoegde stukken kan de Raad niet opmaken of naast de medisch specialisten ook ten aanzien van andere groepen topfunctionarissen een vergelijkbaar onderzoek is verricht naar bijzondere arbeidsmarktomstandigheden en specifieke expertise als bedoeld in artikel 4, derde lid, van de LNT.

De Raad adviseert de regering in de nota van toelichting in te gaan op het voorgaande en eventueel toe te lichten waarom andere groepen topfunctionarissen niet bij het uitgevoerde onderzoek zijn betrokken.

De Raad adviseert de regering voorts er rekening mee te houden dat ook andere groepen topfunctionarissen dan de medisch specialisten een beroep kunnen gaan doen op artikel 4, derde lid, van de LNT en op het gelijkheidsbeginsel. Bij een eventuele verhoging van de

³ Zie pagina 5, eerste tekstblok, van de nota van toelichting bij de vierde nota van wijziging.

⁴ In het ontwerp in artikel 3, aanhef, omschreven als topfunctionarissen die de geneeskunde uitoefenen als bedoeld in artikel 2 van de Landsverordening regelende de uitoefening van de geneeskunde en die zich gespecialiseerd hebben in een bepaald domein van de geneeskunde en door het Ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur als zodanig zijn erkend en ingeschreven.

maximumbezoldiging van bedoelde andere groepen moeten uiteraard dezelfde criteria worden toegepast die voor de verhoging van de maximumbezoldiging van de medisch specialisten hebben gegolden.

3. De te volgen procedure

a. De verschillende stappen

De verhoging van de bezoldiging die hier aan de orde is, gebeurt in een aantal stappen. Conform artikel 4, derde lid, van de LNT moeten eerst de regels ter zake de te volgen procedure voor een hogere bezoldiging bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, worden vastgesteld en moeten bij dat landsbesluit de functies van topfunctionarissen worden aangewezen waarvoor een hogere bezoldiging kan worden vastgesteld. Dit gebeurt voor de medisch specialisten in het onderhavige ontwerp landsbesluit aanwijzing functies topfunctionarissen hogere maximale bezoldiging.

Voordat een bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, aangewezen functie van topfunctionarissen aanspraak kan maken op een bezoldiging die hoger is dan de bezoldigingsmaximum van de LNT dient voorts - overeenkomstig artikel 4, vierde lid, eerste volzin, van de LNT - over het uiteindelijke bedrag van de hogere bezoldiging een besluit te worden genomen door de Minister van Financiën indien het hem zelf aangaat, dan wel door de minister die het aangaat gezamenlijk met de Minister van Financiën en in overeenstemming met het gevoelen van de raad van ministers. Echter, voordat een besluit door de minister(s) kan worden genomen over de uiteindelijke hoogte van de bezoldiging, dient op grond van artikel 4, derde lid, twee volzin, van de LNT ook de entiteit, bedoeld in artikel 4.3 van het Landsbesluit Code Corporate Governance Curaçao te worden gehoord.

b. De hoorverplichting

1°. De nog op te richten entiteit

De regering erkent in de nota van toelichting dat de entiteit, bedoeld in artikel 4.3 van het Landsbesluit Code Corporate Governance Curaçao, nog niet is opgericht en dat deze uiteindelijk noodzakelijk is voor een volledige uitvoering van de LNT.⁵ Echter, omdat de oprichting van deze entiteit een complex en langdurig proces is en gezien de acute noodzaak om de maximale bezoldiging van de medisch specialisten te verhogen,⁶ acht de regering het onverantwoord om te wachten op de oprichting van bedoelde entiteit om het Landsbesluit aanwijzing functies topfunctionarissen hogere maximale bezoldiging vast te stellen.

De regering geeft voorts aan alternatieve zorgvuldige maatregelen te hebben genomen, door onder andere een uitgebreide benchmarkanalyse te laten uitvoeren, de relevante stakeholders te consulteren en de Sectordirecteur Financieel Beleid en Begrotingsbeheer advies te vragen ter zake de impact van de voorgenomen verhoging op de landsbegroting.⁷

2°. Het standpunt van de Raad

De zogenoemde alternatieve zorgvuldige maatregelen die de regering heeft genomen, houden naar het oordeel van de Raad echter geen direct verband met artikel 4, vierde lid, van de LNT maar vloeien voort uit respectievelijk artikel 4, derde lid, van de LNT voor wat betreft de

⁵ Zie in dat verband pagina 9, laatste tekstblok, van de nota van toelichting.

⁶ Eén en ander gerelateerd aan de noodzaak om de gezondheidszorg op korte termijn te waarborgen waarbij onder andere de wachttijden voor patiënten worden verkort. Zie pagina 10, eerste tekstblok, van de nota van toelichting.

⁷ Zie pagina 10, eerste tekstblok, van de nota van toelichting.

uitgevoerde benchmark en artikel 11 van de Landsverordening comptabiliteit 2010 voor wat betreft het horen van de Sectordirecteur Financieel Beleid en Begrotingsbeheer.

Daarnaast is het over het algemeen wenselijk – hoewel niet altijd verplicht - een voorstel ter consultatie voor te leggen aan stakeholders. Met een consultatie van belangengroepen, wordt immers getoetst of de voorgenomen regeling op voldoende draagvlak kan rekenen.

Er kunnen ook aanbevelingen uit bedoelde consultatie worden verkregen ter verbetering van de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de voorgenomen regeling.

De gekozen werkwijze moet naar het oordeel van de Raad daarom dus niet gezien worden als een alternatief voor de hoorverplichting opgenomen in artikel 4, vierde lid, van de LNT, maar als een deel van het traject dat los daarvan staat en op grond van genoemde artikelen - 4, derde lid, van de LNT en 11 van de Landsverordening comptabiliteit 2010 - bewandeld moest worden.

De Raad merkt in dat verband verder op dat bij de invoering van artikel 4, vierde lid, van de LNT bij de vijfde nota van wijziging in november 2022 door de regering in de nota van toelichting expliciet is verwezen naar bedoelde bij landsbesluit op te richten entiteit. De Raad gaat ervan uit dat ten tijde van de vermelding van bedoelde entiteit in de nota van toelichting - indachtig de zorgvuldige voorbereiding van wetgeving en de uitvoering daarvan – de regering op de hoogte was van het feit dat die entiteit nog niet was opgericht. De voorbereidingen om deze entiteit op te richten zouden dus in theorie reeds in 2022 kunnen zijn gestart. Voor zover dat toen onverhoopt nog niet het geval was, dan had de regering in het advies van 19 september 2024 van de Stichting Bureau Toezicht en Normering Overheidsentiteiten in elk geval aanleiding moeten zien om met de nodige voortvarendheid de nodige voorbereidingen te treffen om bedoelde entiteit op te richten.⁸ De voorbereiding van de oprichting van bedoelde entiteit zou, als dat zo is, al in volle gang moeten zijn.

De Raad vraagt de regering om aan te geven hoever gevorderd de voorbereidingen van de oprichting van bedoelde entiteit zijn en hoeveel tijd de regering nog nodig denkt te hebben om bedoelde oprichting af te ronden. De Raad wijst er in dat verband op dat het horen van de entiteit bedoeld in artikel 4.3 van het Landsbesluit Code Corporate Governance Curaçao niet geformuleerd is als een bevoegdheid, maar als een hoorverplichting. Dit impliceert dat van het gevraagde advies of oordeel van die entiteit kennis moet worden genomen en dat het advies of oordeel bij de definitieve besluitvorming door het beslissende orgaan in de overwegingen wordt betrokken. De definitieve besluitvorming betreft in dit geval het nemen van een besluit door de minister(s) over het uiteindelijke bedrag van de hogere bezoldiging voor medisch specialisten overeenkomstig artikel 4, vierde lid, van de LNT.

Door de hoorverplichting niet na te komen, wordt een wettelijke procedureregulering – waarvan de vastlegging door de wetgever in de LNT noodzakelijk is geacht – geschonden. De Raad dringt er daarom bij de regering op aan om de procedure van oprichting van bedoelde entiteit met spoed af te ronden.

⁸ Zie pagina's 2, vierde tekstblok, 14, tweede tekstblok, en 15, vijfde tekstblok, van het advies d.d. 19 september 2024 (met kenmerk 19092024.01) van de Stichting Bureau Toezicht Normering Overheidsentiteiten. Uit dit advies kan worden opgemaakt dat deze stichting al eerder de regering meermalen erop heeft gewezen dat zij moet zorgdragen voor de oprichting van de entiteit bedoeld in artikel 4.3 van het Landsbesluit Code Corporate Governance Curaçao.

III. Inhoudelijke opmerkingen met betrekking tot de nota van toelichting

1. Rechtvaardiging door bijzondere arbeidsmarktomstandigheden en specifieke deskundigheid

a. Organisatorische aspecten betreffende het Curaçao Medical Center

Een maximumbezoldiging die afwijkt van de LNT-norm moet, zoals eerder opgemerkt, gerechtvaardigd worden door de bijzondere arbeidsmarktomstandigheden en de specifieke deskundigheid van de topfunctionaris.

In de nota van toelichting gaat de regering in op een uitgevoerd vergelijkend onderzoek, waaruit bedoelde rechtvaardiging voor wat betreft de medisch specialisten zou moeten blijken.

De regering geeft in de nota van toelichting voorts aan dat zij het van groot belang acht dat de verhoging van de maximale LNT-norm voor medische specialisten wordt gezien in samenhang met de bredere doelstelling om wachttijden te verkorten en wachtlijsten terug te dringen. Echter wordt in het ontwerp zelf geen expliciete koppeling gemaakt met bedoelde wachttijden en wachtlijsten.⁹ De Raad meent mede daarom dat uit de nota van toelichting vooral moet blijken welke arbeidsmarktomstandigheden en aspecten van de specifieke deskundigheid van de medisch specialisten bedoelde verhoging rechtvaardigen.

Het valt de Raad echter op dat in de nota van toelichting – pagina 5, vanaf het tweede tekstblok, en pagina 6 - relatief veel aandacht wordt besteed aan organisatorische tekortkomingen binnen het Curaçao Medical Center die voor de vaststelling van dit ontwerp niet relevant zijn.

De Raad adviseert de regering bedoelde passages uit de nota van toelichting te halen.

b. Onderbouwing rechtvaardiging door bijzondere arbeidsmarktomstandigheden en specifieke deskundigheid

Naar het oordeel van de Raad blijkt uit §3. 'Uitgevoerde vergelijkend onderzoek (benchmark)' van de nota van toelichting niet concreet wat geresulteerd heeft in het oordeel dat de verhoging van de maximale bezoldiging voor medisch specialisten gerechtvaardigd is gezien hun bijzondere arbeidsmarktomstandigheden en specifieke deskundigheid. Uit genoemde paragraaf (onderdelen a tot en met f) blijkt volgens de Raad op het eerste gezicht juist dat bedoelde specialisten niet onder doen aan medisch specialisten in Nederland en de regio. De Raad mist om die reden in de nota van toelichting nog een laatste duidelijke koppeling met de conclusie 'g'. De benchmark toont aan dat de verhoging van de LNT-norm financieel competitief is'.

Belangrijk voor dit ontwerp is volgens de Raad bijvoorbeeld het gestelde op pagina 11, eerste tekstblok, derde zin van onderaan, van de nota van toelichting, namelijk dat er voor alle specialismen sprake is van krapte op de arbeidsmarkt en op pagina 13, derde tekstblok, dat het vertrek van specialisten slechts in beperkte mate met de huidige LNT-norm samenhangt, maar dat deze norm het minder aantrekkelijk maakt om specialisten te werven om vacatures op te vullen¹⁰.

De Raad adviseert de regering de nota van toelichting met inachtneming van het voorgaande aan te vullen en aan te scherpen.

2. De Stichting Overheidsaccountantsbureau

In het ontwerp worden regels gesteld voor de te volgen procedure om functies van topfunctionarissen aan te wijzen die in aanmerking komen voor een hogere bezoldiging dan de LNT-norm. Er moet op de eerste plaats een vergelijkend onderzoek worden uitgevoerd van de bezoldiging voor gelijksoortige functies bij gelijkwaardige instellingen in de regio en in Nederland en een analyse worden uitgevoerd gerelateerd aan kort gezegd de aard van de arbeidsmarktomstandigheden en de unieke deskundigheden die vereist zijn voor de functie (artikel 2, eerste lid, onderdeel a, van het ontwerp).

⁹ Zie pagina's 4, voorlaatste tekstblok, en 12, tweede tekstblok, van de nota van toelichting.

¹⁰ Zie in dit verband ook pagina 14, voorlaatste tekstblok, van de nota van toelichting.

Op grond van artikel 2, eerste lid, onderdeel b, van het ontwerp moeten de directeur van de Stichting Overheidsaccountantsbureau (hierna: SOAB) en de adviseur corporate governance, bedoeld in artikel 1 van de Landverordening corporate governance Curaçao positief advies uitbrengen over het hiervoor bedoelde vergelijkend onderzoek.

De regering stelt in de nota van toelichting op pagina 10, eerste tekstblok, halverwege, dat onder andere de SOAB is geconsulteerd. In de omslag van het adviesverzoek heeft de Raad geen advies van de SOAB aangetroffen, terwijl uit de nota van toelichting ook niet blijkt of daadwerkelijk advies van de SOAB is ingewonnen.

De Raad adviseert de regering onder verwijzing naar artikel 2, eerste lid, onderdeel b, van het ontwerp het advies van de SOAB alsnog in te winnen indien dat nog niet heeft plaatsgevonden. De Raad ontvangt graag het advies van de SOAB zodra dit beschikbaar is ten einde een aanvullend advies uit te brengen indien daartoe aanleiding bestaat.

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.

De Raad van Advies heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerp en adviseert de regering daarmee rekening te houden voordat een besluit genomen wordt

Willemstad, 20 augustus 2025

de wnd. Ondervoorzitter,

de Secretaris,

dr. J. Sybesma

mevr. mr. C. M. Raphaëla

Bijlage behorende bij het advies van de Raad van Advies, RvA no. RA/07-25-LB

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

1. Het ontwerp

De considerans

Voorgesteld wordt de tweede overweging te schrappen. Zie voor de reden hiervoor onderdeel III. 1. 'a. Organisatorische aspecten betreffende het Curaçao Medical Center' van dit advies.

Artikel 2

Voorgesteld wordt in artikel 2, eerste lid, onderdeel b, 'de directeur van de Stichting Overheidsaccountantsbureau' te vervangen door 'de Stichting Overheidsaccountantsbureau'.

Onder verwijzing naar artikel 4, derde lid, van de LNT wordt voorgesteld in artikel 2, eerste lid, onderdeel b, van het ontwerp laatste zin 'de topfunctionarissen' te vervangen door 'de functie van de topfunctionaris' en 'zijn' door 'is'.

Artikel 3

Voorgesteld wordt bij de verwijzing naar de Landsverordening regelende de uitoefening van de geneeskunde in de aanhef van artikel 3 van het ontwerp, de vindplaats in het Publicatieblad in een voetnoot op te nemen.

Onder verwijzing naar artikel 4, vierde lid, van de LNT wordt voorgesteld in de laatste zin van artikel 3 van het ontwerp, 'de minister gezamenlijk met de Minister van Gezondheid, Milieu en Natuur' te vervangen door 'de Minister van Gezondheid, Milieu en Natuur gezamenlijk met de minister'. Voorgesteld wordt voorts onder verwijzing naar artikel 1, onderdeel a, van het ontwerp 'de landsverordening' te vervangen door 'de Landsverordening' of anderszins artikel 1, onderdeel a' te wijzigen.

2. De nota van toelichting

Pagina 10

Voorgesteld wordt in de nota van toelichting kort aan te geven wat de consultatie met het Curaçao Medical Center, de Nationale Vereniging In Dienst Genomen Medische Professionals Curaçao en de SOAB heeft opgeleverd. In het belang van transparantie en het bevorderen van de betrokkenheid van de samenleving bij de wetgeving, is het namelijk wenselijk in de toelichting in te gaan op deze consultaties en het resultaat daarvan.¹¹

Voorgesteld wordt voorts in het voorlaatste tekstblok, laatste zin, 'wetstechnische' te schrappen.

¹¹ Zie het Draaiboek voor de regelgeving, pagina 25 onder 'Consultatie', laatste zin van het eerste tekstblok.