

Aan Hare Excellentie
de Gouverneur van Curaçao
Fort Amsterdam 1
Curaçao

RvA no. RA/11-25-LV

Onderwerp: Ontwerplandsverordening tot wijziging van de Regeling Vakantie en Vrijstelling van Dienst Ambtenaren (verhoging vakantie-uitkering) (zaaknummer 2025/014312)

Advies: Met verwijzing naar uw adviesverzoek d.d. 27 juni 2025 om het oordeel van de Raad van Advies inzake bovengenoemd onderwerp en naar aanleiding van de behandeling hiervan op 1 september 2025, bericht de Raad u als volgt.

I. Inleiding

De Raad heeft op 8 juli 2025 een adviesverzoek ontvangen over de ontwerplandsverordening tot wijziging van de Regeling Vakantie en Vrijstelling van Dienst Ambtenaren (verhoging vakantie-uitkering) (hierna: het ontwerp). In de omslag met documenten over het ontwerp die aan de Raad is aangeboden, waren meerdere versies opgenomen van de memorie van toelichting behorende bij het ontwerp (hierna: de memorie van toelichting) waardoor de juiste versie waarover advies moet worden uitgebracht moeilijk te achterhalen was.

Bij brief van 10 juli 2025¹ heeft de Ondervoorzitter van de Raad de regering bericht de behandeling van het adviesverzoek aan te houden totdat de Raad de juiste versie van de memorie van toelichting heeft ontvangen. De Raad heeft bedoelde juiste versie van de memorie van toelichting uiteindelijk op 30 juli 2025 ontvangen.²

II. Inhoudelijke opmerkingen

1. Het ontwerp

a. Het doel en de reikwijdte van het ontwerp

1°. Algemeen

Het ontwerp heeft volgens de considerans tot doel de jaarlijkse vakantie-uitkering voor ambtenaren te verhogen. Daartoe dient de Regeling Vakantie en Vrijstelling van Dienst Ambtenaren te worden gewijzigd.

¹ Brief met kenmerk RvA no. OV/16-25.

² Zie aanbiedingsbrief van de Minister van Bestuur, Planning en Dienstverlening van 29 juli 2025 met zaaknummer 2025/014312.

In de memorie van toelichting geeft de regering aan van oordeel te zijn dat overheidsmedewerkers het verdienen om voor wat betreft de hoogte van de jaarlijks toekomende vakantie-uitkering gelijk te worden behandeld met werknemers in de particuliere sector. Daarnaast worden het stimuleren van de economie, de versoering van de arbeidsvoorwaarden tijdens de COVID-19 crisis en de inflatie als redenen genoemd om de jaarlijkse vakantie-uitkering voor ambtenaren met twee procentpunten te verhogen. Zie hiervoor pagina 1, eerste en tweede tekstblok, van de memorie van toelichting.

2°. De arbeidscontractanten en de werklieden

Artikel 1, derde lid, van de Regeling Vakantie en Vrijstelling van Dienst Ambtenaren die hier aan de orde is, bepaalt dat 'zij met wie een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht is gesloten' (hierna: arbeidscontractanten) en de 'werklieden' geen ambtenaren zijn in de zin van genoemde landsverordening en de uit kracht daarvan gegeven voorschriften.

Voor de arbeidscontractanten worden de arbeidsvoorwaarden overeengekomen in een met betrokkene aangegane arbeidsovereenkomst. Alle aspecten betreffende de vakantie-uitkering van de 'werklieden', waaronder de hoogte van de uit te keren vakantie-uitkering, worden geregeld in de Regeling Vakantie en Vrijstelling van Dienst Werknemers.³

De Raad is van oordeel dat de hiervoor aangehaalde argumenten om de aan ambtenaren toekomende vakantie-uitkering te verhogen in beginsel in gelijke mate bepalend moeten zijn voor de hoogte van de vakantie-uitkering voor zowel de arbeidscontractanten als de werklieden. De Raad wijst in dat verband met name naar de wens van de regering om ambtenaren voor wat betreft de hoogte van de vakantie-uitkering gelijk te behandelen met werknemers in de particuliere sector. Vanuit dat oogpunt bezien zou het voor de overheid moeilijk te verantwoorden zijn om de eigen medewerkers, afhankelijk van de soort dienstbetrekking, op dit punt onderling ongelijk te behandelen.

Indien ervan kan worden uitgegaan dat de bepalingen betreffende de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren in de praktijk contractueel steeds van toepassing worden verklaard op de arbeidscontractanten, dan behoeven de met deze arbeidscontractanten gesloten arbeidsovereenkomsten ter zake geen aanpassing. In het andere geval moet worden nagegaan of de arbeidsovereenkomsten met betrokkenen aanpassing behoeven.

Voor de werklieden is de situatie anders. Aangezien hun aanspraak op een vakantie-uitkering in een aparte landsverordening wordt geregeld, dient de verhoging van de hen toekomende vakantie-uitkering door wijziging van die landsverordening plaats te vinden. De Raad heeft echter geen ontwerplandsverordening van een dergelijke strekking tot wijziging van de Regeling Vakantie en Vrijstelling van Dienst Werknemers ter advisering ontvangen.

De Raad adviseert de regering na te gaan of voor de arbeidscontractanten nog contractuele c.q. juridische aanpassingen moeten worden verricht om hen voor wat betreft de hoogte van de vakantie-uitkering in een gelijke positie te brengen als de ambtenaar.

De Raad geeft de regering voorts in overweging om de jaarlijkse vakantie-uitkering van 6% van het inkomen ook voor de werklieden - mochten er nog werkmannen en -vrouwen diensten voor de overheid verrichten - met twee procentpunten te verhogen. Daartoe dient artikel 17 van de Regeling Vakantie en Vrijstelling van Dienst Werknemers te worden gewijzigd.

b. Afwijkende formulering van de 'terugwerkende kracht'

De verhoging van de vakantie-uitkering van ambtenaren met twee procentpunten zal overeenkomstig artikel II van het ontwerp van toepassing zijn op alle vakantie-uitkeringen die

³ P.B. 1971, no. 85.

vanaf juni 2025 zijn en zullen worden uitbetaald. Het ontwerp beoogt aldus feitelijk de vakantie-uitkering voor ambtenaren met terugwerkende kracht te verhogen.

Het valt echter op dat voor het verlenen van bedoelde terugwerkende kracht niet de meest gangbare formulering wordt gebruikt.⁴ Een reden daarvoor is niet in de memorie van toelichting opgenomen.

Het kan zijn dat het percentage (6%) dat genoemd wordt in het te wijzigen artikel 22 van de Regeling Vakantie en Vrijstelling van Dienst Ambtenaren van belang is bij de berekening van andere rechten en plichten van de ambtenaar c.q. de overheid. De afwijkende formulering zou in dat geval bijvoorbeeld te maken kunnen hebben met de wens van de regering om de rechtsgevolgen van de terugwerkende kracht niet door te laten werken bij de bepaling van die andere rechten en plichten.

De Raad adviseert de regering in de memorie van toelichting in te gaan op de 'afwijkende formulering' van de terugwerkende kracht in het ontwerp.

2. De memorie van toelichting

a. De achtergrond van het ontwerp

1°. De wettelijk vereiste overeenstemming

Partijen in het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (hierna: het CGOA) hebben ter zake na overleg overeenstemming bereikt. Het resultaat van dat overleg is overeenkomstig artikel 10, tweede lid, van de Landsverordening Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken vastgelegd in een door partijen in het CGOA en de voorzitter van de CGOA op 6 juni 2025 ondertekend convenant.

2°. De ambtelijke voorbereiding

- De financiële haalbaarheid

Uit de bij het adviesverzoek gevoegde stukken blijkt voorts dat de Centrale Commissie van Vakbonden, bedoeld in artikel 2 van de Landsverordening Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken al eerder (december 2023) de wens heeft geuit om de jaarlijks toekomende vakantie-uitkering met twee procentpunten te verhogen. Tot een overeenstemming in het CGOA is het toen niet gekomen in elk geval (mede) omdat er op dat moment geen ruimte op de overheidsbegroting was om een dergelijke verhoging te dekken. Zie daarvoor het advies van 15 mei 2024 van de Sectordirecteur Financieel Beleid en Begrotingsbeheer van het Ministerie van Financiën.⁵

De benodigde financiële middelen om de vakantie-uitkering van ambtenaren – zoals in het ontwerp voorgesteld - met twee procentpunten te verhogen, zijn volgens het advies van 11 maart 2025 van de Sectordirecteur Financieel Beleid en Begrotingsbeheer nu wel voor het dienstjaar 2025 en opvolgende dienstjaren beschikbaar.⁶

- Beleidsorganisatie Human Resources & Organisatie

De waarnemend directeur van de Beleidsorganisatie Human Resources & Organisatie merkt in haar advies van 8 maart 2024 aan de Minister van Bestuur, Planning en Dienstverlening⁷ op dat in recente jaren de noodzaak is benadrukt om de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren te moderniseren en aanpassingen door te voeren zodat de overheid als een aantrekkelijke werkgever kan profileren en haar concurrentie op de arbeidsmarkt kan versterken. Het

⁴ Zie hiervoor aanwijzing 127, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁵ Advies met zaaknummer 2024/005353.

⁶ Advies met zaaknummer 2025/011326.

⁷ Advies met zaaknummer 2024/005343.

optrekken van de vakantie-uitkering naar 8% van het inkomen van de ambtenaar wordt in dat verband door de waarnemend directeur beschouwd als een verbetering van de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren die reeds in dienst zijn, maar ook als een aantrekkelijke arbeidsvoorwaarde die het aantrekken en behouden van gekwalificeerde personen uit de private sector in de hand zou kunnen werken.

Bovendien wijst bedoelde waarnemend directeur erop dat:

- een aantal organisaties binnen de publieke sector een vakantie-uitkering hanteren van 8% van het inkomen van de werknemer;
- een vakantie-uitkering van 8% van het inkomen van de werknemer in de private sector niet gebruikelijk is; en
- ook Aruba en de eilanden behorende tot Caribisch Nederland een vakantie-uitkering hanteren van 8% van het inkomen van de werknemer.

Deze argumenten tezamen kunnen naar het oordeel van de Raad worden beschouwd als valide redenen voor de overheid als werkgever om de vakantie-uitkering, zoals voorgesteld in het ontwerp, te verhogen.

Het valt echter op dat geen van deze aspecten in de memorie van toelichting als argument wordt aangevoerd om de voorgenomen verhoging van de vakantie-uitkering te motiveren. Integendeel, de memorie van toelichting is wat dat betreft heel summier.

b. Motivering voor de verhoging van de vakantie-uitkering

De Raad stelt voorop dat het een werkgever, de overheid inbegrepen, vrijstaat om binnen de wettelijke kaders de arbeidsvoorwaarden van zijn personeel vast te stellen, en waar en indien nodig te verbeteren. In principe hoeven daar ook geen bijzondere argumenten voor te zijn. Echter, indien argumenten moeten worden aangevoerd, bijvoorbeeld in een memorie van toelichting ter onderbouwing van een voorgenomen wettelijke wijziging, dan moeten deze argumenten het ontwerp in voldoende mate kunnen dragen. De memorie van toelichting dient immers een motivering en uitleg van de regeling te geven.

1°. Argumenten van de regering

In de memorie van toelichting noemt de regering vier (andere) argumenten die de voorgenomen verhoging van de vakantie-uitkering zouden moeten rechtvaardigen.

1. Overheidsmedewerkers verdienen – voor wat betreft de jaarlijks toekomende vakantie-uitkering⁸ – gelijk te worden behandeld met werknemers in de particuliere sector waar de vakantie-uitkering hoger is dan 6% van het inkomen van de werknemer.
2. Het extra vakantiegeld zal direct lokaal worden uitgegeven en aldus de economie van Curaçao stimuleren.
3. De arbeidsvoorwaarden van ambtenaren, waaronder de vakantie-uitkering, zijn tijdens de COVID-19 crisis versoberd.
4. Door de inflatie is het moeilijker voor ambtenaren om rond te komen.

De regering somt deze argumenten op, maar gaat daar verder niet dieper op in. Vooral daarom is de Raad van oordeel dat wellicht te snel de conclusie wordt getrokken dat deze argumenten op zich een verhoging van de vakantie-uitkering, zoals voorgesteld in het ontwerp, rechtvaardigen. De Raad gaat hierna op deze argumenten in en zal laten zien dat deze niet altijd automatisch tot een verhoging hoeven te leiden.

⁸ De formulering van de tweede zin op pagina 1 van de memorie van toelichting met gebruikmaking van het woord 'hier' duidt voor wat betreft de gelijke behandeling kennelijk slechts op de jaarlijks toekomende vakantie-uitkering.

2°. Beoordeling door de Raad

- Gelijke behandeling met de particuliere sector

Het enkele feit dat ambtenaren recht hebben op een vakantie-uitkering die lager is dan de vakantie-uitkering die werknemers in de particuliere sector genieten, is op zichzelf geen reden om te oordelen dat de ambtenaar voor wat betreft de hoogte van de vakantie-uitkering gelijk moet worden behandeld met de werknemer in de particuliere sector. Bij arbeidsvoorwaarden dient naar het oordeel van de Raad immers bij het maken van een vergelijking tussen de publieke sector en de particuliere sector naar het totale arbeidsvoorwaardenpakket te worden gekeken. Uit de memorie van toelichting kan niet worden opgemaakt of een grondige analyse hiervan zijdens de overheid is verricht.

De Raad wijst hiermee op het feit dat de memorie van toelichting op dit punt informatie mist om de juistheid of vanzelfsprekendheid van bovenbedoelde gevolgtrekking te kunnen beoordelen.

Bovendien kan dit argument - gelijke behandeling - de vraag oproepen of ambtenaren voor het overige wel 'gelijk worden behandeld' met de werknemers in de particuliere sector en zo niet waarom de 'ongelijke behandeling' op dat onderdeel of die onderdelen wel kan voortduren.

De Raad adviseert de regering in de memorie van toelichting op dit aspect in te gaan.

- Het stimuleren van de economie

De stelling van de regering dat een verhoging van de vakantie-uitkering de economie zal stimuleren ziet de Raad eerder als een mogelijk positief gevolg (neveneffect) van de uitbetaling van een hogere vakantie-uitkering dan als een reden om de vakantie-uitkering te verhogen. Daar komt bij dat zonder nadere onderbouwing niet met zekerheid kan worden gesteld dat het extra vakantiegeld direct en lokaal zal worden uitgegeven om de economie als zodanig te stimuleren. Indien de regering 'het stimuleren van de economie' in dit geval als argument (en niet als mogelijk positief gevolg) in de memorie van toelichting wenst te handhaven, moet volgens de Raad uit de memorie van toelichting ook blijken waarom de regering denkt dat de verhoging van de vakantie-uitkering voor ambtenaren een effectief middel is om de economie te stimuleren en wat de verwachte impact van het gebruikte middel zal zijn op de economie.

De Raad adviseert de regering de memorie van toelichting in het licht van het voorgaande aan te passen.

- Versobering van arbeidsvoorwaarden tijdens COVID-19 crisis

De arbeidsvoorwaarden van ambtenaren en gelijkgestelden zijn in 2020 ingekort in verband met de financieel- en sociaaleconomische crisis die de COVID-19 pandemie in Curaçao heeft veroorzaakt.⁹ Daarmee werden bepaalde rechtspositionele aanspraken van ambtenaren en gelijkgestelden tijdelijk opgeschort. Inmiddels is de oorspronkelijke (vóór COVID-19) situatie bij de Landsverordening beëindiging inkorting arbeidsvoorwaarden volledig hersteld.¹⁰ De Raad begrijpt daarom niet wat volgens de regering het precieze verband is tussen de voorgenomen verhoging van de vakantie-uitkering van ambtenaren en de tijdelijke versobering van de arbeidsvoorwaarden die in 2020 heeft plaatsgevonden.

De Raad adviseert de regering in de memorie van toelichting in te gaan op het voorgaande.

- De ambtenaar kan moeilijk rondkomen vanwege inflatie

Het is alom bekend dat door de aanhoudende inflatie het voor velen moeilijker is geworden om financieel rond te komen. Dit geldt voor de ambtenaar, maar bijvoorbeeld ook voor personen die werkzaam zijn in de particuliere sector, waaronder met name minimumloners, personen die in

⁹ Zie hiervoor de Landsverordening inkorting arbeidsvoorwaarden 2020 die in P.B. 2020, no.158 is bekendgemaakt.

¹⁰ P.B. 2024, no. 141.

belangrijke mate afhankelijk zijn van (alleen) het ouderdomspensioen overeenkomstig de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en degenen die met name afhankelijk zijn van de sociale bijstand. Het is daarom van uitermate belang dat de overheid de problematiek van inflatie blijft monitoren en integraal aanpakt om verdere verpaupering van de financieel meest kwetsbaren tegen te houden.

Dat de regering in dit ontwerp als werkgever in elk geval aandacht heeft voor de financiële positie van de ambtenaar, is in het verlengde van het voorgaande alleszins begrijpelijk. Met de voorgenomen wijziging wordt getracht door middel van een verhoging van de vakantie-uitkering in te spelen op de effecten van de inflatie. In dat kader acht de Raad het noodzakelijk stil te staan bij de ontwikkelingen die hebben geleid tot de invoering in 1969 van de zogenoemde vakantie-uitkering.

De gedachte achter de Regeling Vakantie en Vrijstelling van Dienst Ambtenaren, de nieuwe vakantieregeling in 1969, was de gelijktrekking van de rechtspositie van 'elders aangetrokken krachten' en 'het plaatselijk aangetrokken personeel'. Het standpunt dat, bij de nieuwe vakantieregeling het gericht zijn op buitenlands verlof moest komen te vervallen, hield volgens de toenmalige regering ook in dat in deze nieuwe regeling geen plaats meer was voor de toekenning van een vergoeding van reis- of overtochtkosten. Daarvoor in de plaats werd een 'toekenning van een tegemoetkoming in geld, een vakantie-uitkering' geïntroduceerd voor elk lid van het overheidspersoneel, waarbij aan ambtenaren en aan werklieden gelijksoortige rechten of aanspraken werden toegekend.¹¹

Bij het verwerken van een 'toekenning van een tegemoetkoming in geld, een vakantie-uitkering' in de Regeling Vakantie en Vrijstelling van Dienst Ambtenaren was de toenmalige regering de mening toegedaan dat de belanghebbende de vrijheid moet hebben om de uitkering welke hem toekomt te besteden zoals hij dit wenst. 'De wijze waarop hij de vakantie-uitkering zal aanwenden is onder meer afhankelijk van zijn persoonlijke omstandigheden en van zijn beslissing om thuis te blijven, elders in onze Antillen zijn vakantie door te brengen of naar het buitenland te gaan'. In dat verband werd toen ook gewezen op een voordelig effect op de economische activiteit in het algemeen en in zekere mate ook op de bezitsvorming en de daarmee samenhangende vraag naar goederen en diensten.¹²

De vakantie-uitkering kan ook in de huidige tijd naar eigen inzicht door de ontvanger ervan worden besteed; bijvoorbeeld om met de inflatie gemoeide extra uitgaven voor levensonderhoud of de basisbehoeften te bekostigen. De vakantie-uitkering is dus niet per se een bijzonder stuk (extra) inkomen die aan vakantie gerelateerde activiteiten moet worden uitgegeven, maar kan ook worden gebruikt om de financiële druk om in de maanden juni en juli rond te komen, te verlichten.

De Raad beseft ook wel dat een dergelijke verlichting op zijn tijd zeer aangenaam kan zijn. Toch zou de regering als werkgever naar het oordeel van de Raad bij een dergelijke constatering er beter aan doen de bezoldigingsstructuur van het overheidsapparaat, waaronder de lonen, onder de loep te nemen en aan te passen indien daartoe aanleiding bestaat. De vakantie-uitkering is immers slechts een jaarlijkse uitkering die de ontvanger ervan niet structureel zal helpen om financieel rond te komen. In het verlengde daarvan is het argument dat een verhoging van de vakantie-uitkering nodig is, omdat de ambtenaren vanwege de inflatie niet rond kunnen komen, niet overtuigend.

De Raad vraagt de bijzondere aandacht van de regering voor het voorgaande en adviseert de memorie van toelichting aan te scherpen.

¹¹ Zie de memorie van toelichting behorende bij de Regeling Vakantie en Vrijstelling van Dienst Ambtenaren, Zittingsjaar 1968-1969-53, pagina's 1, laatste tekstblok en 2, voorlaatste alinea.

¹² Idem, pagina 2, laatste tekstblok, en 4, tweede tekstblok.

c. De financiële paragraaf

Uit de tabel op pagina 3 van de memorie van toelichting moet blijken wat de meerkosten zijn bij de invoering van de verhoging van de vakantie-uitkering. De gegevens voor wat betreft de 'vakantie-uitkering 6%' en de 'meerkosten' zijn echter niet ingevuld in de tabel.

De Raad adviseert de regering de tabel op pagina 3 van de memorie van toelichting aan te vullen.

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, 3 september 2025

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/11-25-LV

De memorie van toelichting heeft wetstechnische en redactionele onvolkomenheden. De Raad noemt de volgende voorbeelden.

De memorie van toelichting

Pagina 1

Voorgesteld wordt in het eerste tekstblok eerst het doel van het ontwerp aan te geven en daarna de redenen voor de verhoging van de vakantie-uitkering.

Voorgesteld wordt in het laatste tekstblok, tweede zin, vóór 'loopt' in te voegen 'die'.

Pagina 2

Voorgesteld wordt in het tweede tekstblok te verwijzen naar artikel 10, tweede lid, van de Landsverordening Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken.

Voorgesteld wordt onder '§5. Financiële paragraaf', tweede tekstblok, in de eerste zin te vermelden in welk jaar de in die zin bedoelde berekening heeft plaatsgevonden. Voorgesteld wordt voorts in hetzelfde tekstblok, tweede zin, na 'zijn' in te voegen 'geweest' en 'komt' te vervangen door 'kwam'.
