



Arbeidsmarkt en Sociale zekerheid Curaçao

Een evenwichtig, haalbaar en houdbaar pakket van hervormingen in de arbeidsmarkt en sociale zekerheid

Deelrapport 5 – Integratie voorstellen arbeidsmarkt en sociale zekerheid

28-5-2023

Koert van Buiren en Peter Donker van Heel, met medewerking van Tamara Doeve, Matthijs Gerritsen, Elly Hellings, Jellien Knol, Martijn Mak, Menno Pomp en Daniël van Vuuren

Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid Curaçao – Deelrapport 5 – Integratie voorstellen arbeidsmarkt en sociale zekerheid

Een evenwichtig, haalbaar en houdbaar pakket van hervormingen in de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid

Auteurs: Koert van Buiren en Peter Donker van Heel, met medewerking van Tamara Doeve Matthijs Gerritsen, Elly Hellings, Jellien Knol, Martijn Mak, Menno Pomp en Daniël van Vuuren

Amsterdam, Economisch Bureau Amsterdam, mei 2023

Herengracht 514, 1017 CC Amsterdam

In opdracht van:



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Economisch Bureau Amsterdam staat voor een integrale aanpak: gedegen economische analyses, doelgerichte oplossingen en effectieve implementatie. Economisch Bureau Amsterdam helpt organisaties bij het nemen en implementeren van beslissingen. Met onderzoek, advies en interim-opdrachten.

Economisch Bureau Amsterdam streeft ernaar een verantwoordelijk bedrijf te zijn dat een maatschappelijke bijdrage levert. Dat doen we door sponsoring van maatschappelijke en sociale activiteiten, door CO2-compensatie en door het delen van kennis en informatie. Zie onze data-tool [Caribbean Analytics and Statistics](#).

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
2. Doelstellingen en problematiek	6
3. Prioritair programma van verbeteringen en hervormingen.....	8
4. Implementatie.....	15
Bijlage A. Totaaloverzicht hervormingen arbeidsmarkt en sociale zekerheid	17

1. Inleiding

Curaçao en Nederland zijn het landspakket overeengekomen. Onderdeel van het thema ‘Economische hervormingen’ betreft het sociale zekerheidstelsel (E.4 uit het landspakket). In het bijzonder is in het landspakket afgesproken dat *‘bewerkstelligd wordt dat het stelsel van sociale zekerheid een activeringsfunctie zal hebben, met de juiste prikkels, waarbij tevens zorggedragen wordt voor een adequaat sociaal vangnet. Op basis van bestaand en/of aanvullend onderzoek zullen voorstellen worden ontwikkeld en geïmplementeerd.’*

In navolging van deze afspraak in het landspakket heeft een consortium bestaande uit Economisch Bureau Amsterdam (EBA), SEO Economisch Onderzoek (SEO), de Beleidsonderzoekers en IndigoBlue, in opdracht van Curaçao en Nederland, onderzoek naar de sociale zekerheid van Curaçao uitgevoerd en voorstellen voor verbetering en versterking van het sociale zekerheidstelsel gedaan.

De centrale doelstellingen van dit onderzoek zijn:

- In beeld brengen van de werking van het bestaande socialezekerheidstelsel en de knelpunten en tekortkomingen daarin;
- Ontwerpen van een versterkt socialezekerheidstelsel dat voorziet in een adequaat sociaal vangnet, dat de juiste prikkels bevat en dat financieel en maatschappelijk haalbaar en houdbaar is;
- Voorstellen doen voor een implementatieplan inclusief een inventarisatie van de vereiste capaciteit, kennis en middelen.

Het onderzoek is tussen september 2022 en april 2023 uitgevoerd en bestaat uit zes fasen:

1. Inventarisatie functioneren huidige stelsel;
2. Aanbevelingen (hervormingen) voor een gemoderniseerd stelsel;
3. Financiële effecten van de aanbevolen hervormingen;
4. Maatschappelijke en financiële haalbaarheid;
5. Implementatie;
6. **Integratie hervormingen arbeidsmarkt en sociale zekerheid.**

Voorafgaand aan dit onderzoek naar de sociale zekerheid van Curaçao is door Deloitte onderzoek gedaan naar de arbeidsmarkt¹. Curaçao en Nederland vinden het van belang de aanbevelingen die volgen uit beide onderzoeken, in samenhang te bezien en te integreren tot een evenwichtig pakket van haalbare en financieel houdbare hervormingen. Dit deelrapport werkt daartoe het ‘prioritaire programma verbetering arbeidsmarkt en sociale zekerheid Curaçao’ uit. Dit prioritaire programma volgt uit diverse gespreksrondes met stakeholders en sociale partners op Curaçao. In die gespreksrondes zijn alle aanbevelingen die in beide onderzoeken zijn gedaan op haalbaarheid getoetst; in gesprekken met stakeholders zijn prioriteiten vastgesteld.

Het in dit deelrapport beschreven prioritaire programma is leidend ten opzichte van de voorstellen die in de afzonderlijke onderzoeksrapporten met betrekking tot de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid zijn gedaan. Het is het sluitstuk van de onderzoeken naar de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid en dient als uitgangspunt voor de implementatie van de voorgestelde verbeteringen in het arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid.

Hoofdstuk twee beschrijft de doelstellingen van het prioritaire pakket die volgen uit de probleem- en knelpuntenanalyses die in beide onderzoeken zijn gedaan. Hoofdstuk drie beschrijft gecategoriseerd naar beleidsterrein het prioritaire programma, de afzonderlijke verbeteringen en hervormingen, en de doelstellingen waar deze op aansluiten. Hoofdstuk vier gaat in op de implementatie. In de bijlage bij dit rapport is een totaaloverzicht gegeven van aanbevelingen die volgen uit de onderzoeken naar de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid op basis waarvan het prioritaire programma is vastgesteld.

Het werk dat ten grondslag ligt aan dit rapport is uitgevoerd onder begeleiding van een commissie bestaande uit vertegenwoordigers van het Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn van Curaçao (SOAW), het Ministerie van Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid van Nederland (SZW), de Sociale Verzekeringsbank van Curaçao (SVB), het Ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur van Curaçao (GMN), het Ministerie van Economische

¹ Deloitte (2022), *Onderzoek huidige arbeidsmarktbeleid en wet- en regelgeving*. Aanvullend aan dit onderzoek van Deloitte is door Economisch Bureau Amsterdam en De Beleidsonderzoekers onderzoek gedaan naar arbeidsmarktstatistieken en de vigerende wet- en regelgeving. De resultaten van dit aanvullende onderzoek zijn beschreven in Mak, M. P. Donker van Heel en K.H.S. van Buiren (2023), *Arbeidsmarktstatistieken en wet- en regelgeving*, Economisch Bureau Amsterdam en De Beleidsonderzoekers.

Ontwikkeling (MEO), de Nationale Hervormingscommissie van Curaçao (NHC) en de Tijdelijke Werkorganisatie van Nederland (TWO). De onderzoekers zijn de leden van de begeleidingscommissie erkentelijk voor hun begeleiding en inbreng tijdens het onderzoek.

Tot slot, de hervorming van de werking van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid heeft gevolgen voor werknemers, werkgevers en de samenleving als geheel. Werknemers en werkgevers hebben vaak een gedeeld belang; soms staan hun belangen op gespannen voet. Dit impliceert dat bij de hervorming van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid er bereidheid moet zijn bij de sociale partners om op bepaalde punten compromissen te sluiten en om tot overeenstemming te komen over een pakket dat het collectieve en maatschappelijke belang van Curaçao vooropstelt. Daarmee zijn de belangen van zowel werknemers als werkgevers op de lange termijn het beste gewaarborgd. Het in dit rapport voorgestelde prioritaire programma is daarop gericht en voorziet in verbeteringen en hervormingen die het collectieve belang van Curaçao dienen en op evenwichtige wijze recht doen aan de positie van zowel werknemers als werkgevers.

2. Doelstellingen en problematiek

2.1. Doelstellingen

De hervormingsvoorstellen hebben tot doel het socialezekerheidsstelsel en de arbeidsmarkt van Curaçao te moderniseren en te versterken. De hervormingen beogen een bijdrage te leveren aan het verbeteren en verhogen van welvaart, zekerheid, gezondheid, participatie en sociale cohesie. Een betere werking van de arbeidsmarkt en een goed functionerend sociale zekerheidsstelsel gaan daarbij hand in hand.

Met modernisering van het sociale zekerheidsstelsel wordt rekening gehouden met hedendaagse normen en waarden en met toekomstige ontwikkelingen in de demografie en de economie. Met versterking van het stelsel worden prikkels op de juiste plek gelegd, zodat het stelsel activerend is voor werknemers en werkgevers, en wordt ervoor gezorgd dat het stelsel voldoende zekerheden biedt en een bijdrage levert aan een stabiel en hoger welvaartsniveau.

Het stelsel dient financieel haalbaar en voor de langere termijn houdbaar te zijn. Financiële houdbaarheid gaat ook over de verdeling tussen generaties: jongeren dienen van dezelfde arrangementen te kunnen genieten als de huidige generatie.

De voorstellen voor modernisering en versterking van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid hebben de volgende specifieke doelstellingen:

1. Inkomensondersteuning bieden aan mensen die niet zelfstandig in hun levensonderhoud kunnen voorzien;
2. Inkomensverlies beperken bij verlies van werk;
3. Inkomensverlies beperken in geval van ziekte en arbeidsongeschiktheid;
4. Inkomenszekerheid bieden na pensionering;
5. De werking van de arbeidsmarkt verbeteren;
6. Investerings in de kwaliteit van arbeid en de inzetbaarheid van werknemers stimuleren;
7. Realiseren en borgen van financiële houdbaarheid.

2.2. Problematiek

Inkomensondersteuning bieden voor mensen die niet zelfstandig in hun levensonderhoud kunnen voorzien

Armoede is een omvangrijk en toenemend probleem in Curaçao. Veel huishoudens kunnen niet in hun basisbehoeften voorzien. Armoede wordt vaak in verband gebracht met gerelateerde problemen, zoals een beperkte opleiding, verslaving en gezinsproblemen.

Ongeveer 30 procent van de bevolking van Curaçao leeft onder de armoedegrens. Armoede komt relatief vaak voor onder ouderen en alleenstaande moeders. Veel ouderen hebben een incomplete AOV-uitkering, omdat zij een deel van hun leven in het buitenland hebben gewoond. Ook hebben veel gepensioneerden geen aanvullend pensioen, wat het armoedeprobleem van ouderen versterkt.

Hoewel het minimumloon hoger ligt dan de armoedegrens voor een alleenstaande, is het voor huishoudens van andere gezinssamenstellingen niet toereikend. AOV- en bijstandsuitkeringen zijn lager dan het minimumloon. De AOV is sinds 2013 niet meer geïndexeerd, terwijl 15 procent van de bevolking vooral van de AOV moet rondkomen. De bijstand is sinds 2012 niet meer geïndexeerd, en vormt de belangrijkste formele inkomstenbron voor 5 procent van de bevolking. Beide uitkeringen zijn lager dan de armoedegrens, en omdat indexering niet automatisch plaatsvindt, daalt de koopkracht van huishoudens met een laag inkomen in de loop van de tijd en neemt de armoede verder toe. Tot slot worden ontvangers van een bijstandsuitkering ontmoedigd om betaald werk te verrichten op de formele arbeidsmarkt waardoor kansen om uit armoede te komen beperkt blijven.

Inkomensverlies beperken bij verlies van werk

Curaçao kent momenteel geen verzekering tegen inkomensderving bij werkloosheid, anders dan Cessantia die voorziet in een éénmalige, van de arbeidsduur afhankelijke uitkering aan de werknemer wiens dienstbetrekking eindigt. De inkomensonzekerheid voor huishoudens is echter aanzienlijk vanwege de kwetsbaarheid van de economie. Door crisis in Venezuela en de sluiting van de olieraffinaderij steeg de werkloosheid tot ruim 14 procent in 2019; de coronapandemie leidde tot een toename van de werkloosheid tot bijna 20 procent. Werkloosheid op Curaçao impliceert een abrupte terugval in inkomen met navenante sociale problemen tot gevolg. Werkloosheid kan

daardoor aanzetten tot suboptimale en maatschappelijk kostbare keuzes, zoals het aannemen van niet goed passend werk of het verrichten van informele arbeid.

Inkomensverlies beperken in geval van ziekte en arbeidsongeschiktheid

Arbeidsongeschiktheid kan tot inkomensproblemen leiden bij werknemers met een chronische ziekte of sommige beroepsziekten. Daarnaast zijn er groepen werknemers die niet verzekerd zijn: werknemers die arbeidsongeschikt zijn wegens ongevallen buiten het werk, werknemers boven de loongrens en werknemers die minder dan vijf dagen werken.

Inkomenszekerheid bieden na pensionering (oudedagsvoorziening)

De AOV en pensioenen moeten inkomenszekerheid bieden na pensionering. De financiële houdbaarheid van het sociale zekerheidsstelsel is ernstig in het geding waardoor maatregelen nodig zijn om zeker te stellen dat de AOV ook voor toekomstige generaties toegankelijk blijft. Van belang is dat er hervormingen worden doorgevoerd opdat de groeiende lasten van de vergrijzing worden gedekt en er een duurzaam pad voor het AOV-fonds wordt bereikt.

Doordat AOV-uitkeringen vaak niet geïndexeerd worden daalt de koopkracht van ouderen en neemt armoede onder deze groeiende groep in de tijd toe.

De werking van de arbeidsmarkt verbeteren (matching van vraag en aanbod)

De arbeidsmarkt kenmerkt zich door een duale structuur, waardoor de arbeidsmarkt niet optimaal werkt. Aan de ene kant bestaat de beroepsbevolking uit mensen met formeel werk, vaste contracten of een baan in de publieke sector. En aan de andere kant zijn er mensen die in de marktsector werken en informeel werken, of met een lange reeks van tijdelijke en onderbroken contracten. De (langdurige) werkloosheid en de jeugdwerkloosheid zijn hoog en de scheiding tussen *insiders* en *outsiders* is sterk aanwezig. Tegelijkertijd bestaat er grote behoefte vanuit het bedrijfsleven aan (geschoolde) medewerkers en is de afhankelijkheid van buitenlandse arbeidskrachten groot.

Investerings in de kwaliteit van arbeid en de inzetbaarheid van werknemers stimuleren

Investerings in kwaliteit van het werk en de inzetbaarheid van werknemers blijven achter. Het betreft zaken als arbeidsomstandigheden, arbeidsverhoudingen en scholing van werknemers. Wetgeving wordt niet altijd nageleefd en bestaande regelingen (voor ziekte en ongevallen) stimuleren werkgevers onvoldoende om te investeren in het beheersen van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Voor een deel van de werkgevers zijn dergelijke investeringen veelal niet te dragen en is het lastig genoeg om het hoofd boven water te houden. En voor werknemers is de prikkel om in zichzelf te investeren laag, omdat de investeringen meestal niet gepaard gaan met salarisverhoging of verbetering van de eigen positie.

Realiseren en borgen van financiële houdbaarheid

De sociale fondsen dreigen in de komende jaren in versneld tempo onhoudbaar te worden door de vergrijzing en de economische stagnatie/neergang die al jaren in gang zijn. Van de sociale verzekeringen zorgt de AOV-regeling voor de grootste financiële tekorten en deze nemen snel toe. Om de tekorten in de sociale fondsen terug te dringen, heeft Curaçao beheersmaatregelen getroffen, maar deze zijn onvoldoende om het financiële probleem structureel op te lossen. Er moeten keuzes worden gemaakt die de AOV structureel financieel houdbaar maken. Hoe langer het maken van een keuze wordt uitgesteld, hoe groter het financiële probleem wordt, en hoe pijnlijker de maatregelen worden om het financiële probleem op te lossen.

3. Prioritair programma van verbeteringen en hervormingen

Randvoorwaarden

Versterken handhaving

Problemen met naleving van wet- en regelgeving doen zich voor op verschillende terreinen, zoals bij belastingen en premies, bij arbeidswetgeving en bij werken naast de bijstand. Aanbevolen wordt om op de verschillende beleidsterreinen een geïntegreerde, coherente aanpak van verbetering van handhavingsfuncties toe te passen. Het op elkaar afstemmen van procedures, methodieken, risicoanalyse, inlichtingen/data, etc. op verschillende gebieden van handhaving kan leiden tot aanzienlijke verbeteringen in effectiviteit en efficiëntie. Met de versterking van de handhavingsfunctie dient vanaf het begin van het implementatieproces te worden begonnen. Aanbevolen wordt om de handhavingsfuncties op verschillende terreinen te beoordelen en een implementatieplan te ontwikkelen om deze op het minimaal vereiste niveau te brengen. Dit zou als onderdeel van thema B (kosten en effectiviteit van de publieke sector) van het landspakket kunnen gebeuren en zou prioriteit moeten krijgen in de uitvoeringsagenda's. Adequate handhaving is een voorwaarde voor effectieve hervormingen op de meeste beleidsterreinen (en thema's van het landspakket). De implementatie van een aantal belangrijke hervormingsvoorstellen op het gebied van sociale zekerheid – verlenging loondoorbetalingsperiode, werkloosheidsverzekering – is hiervan afhankelijk.

Versterken beleidsfunctie Ministerie van SOAW

Het Ministerie van SOAW zet in op versterking van de beleidsfunctie in de komende jaren. Dit behelst onder meer het analyseren van de problematiek, ontwikkelen van beleid, ontwikkelen van wetgeving, en zorgdragen voor effectieve uitvoering. Dit beslaat het gehele terrein van Arbeid, Sociale Ontwikkeling en Familie en Jeugd. In relatie tot de hervormingen die worden voorgesteld, zal beleidskennis van arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, en pensioenen binnen het Ministerie van SOAW verder ontwikkeld moeten worden.

Ontwikkelen en uitvoeren sociale dialoog

Het betrekken van sociale partners leidt tot meer begrip tussen overheid, werkgevers en werknemers en verbetert de effectiviteit en efficiëntie van het implementatieproces. De sociale dialoog is een essentiële voorwaarde voor een effectieve hervorming van de arbeidsmarkt en het socialezekerheidsstelsel. Het verdient aanbeveling om vanaf het begin van het uitvoeringsproces dialoog tussen vakbonden en werkgever (bipartite) en tussen vakbonden, werkgevers en overheid (tripartite) te organiseren en te structureren.

Prioritair programma

Zes beleidsterreinen

De onderzoeken naar de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid hebben geresulteerd in een groot aantal maatregelen (zie bijlage). De voorgestelde maatregelen zijn te clusteren in zes beleidsterreinen: (i) bijstand, met als doel inkomensondersteuning te bieden voor mensen die niet zelfstandig in hun levensonderhoud kunnen voorzien; (ii) werkloosheid, met als doel inkomensverlies te beperken bij verlies van werk; (iii) arbeidsongeschiktheid, met als doel inkomensverlies te beperken in geval van ziekte en arbeidsongeschiktheid; (iv) ouderdom en pensioenen, met als doel inkomenszekerheid te bieden na pensionering; (v) arbeidsmarkt, met als doel de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren; en (vi) kwaliteit van arbeid en inzetbaarheid van werknemers, met als doel investeringen in de kwaliteit van de arbeid en in werknemers te stimuleren. Voor deze beleidsterrein zijn in de onderzoeken gemiddeld meer dan tien maatregelen naar voren gekomen, wat te veel is om op korte termijn uit te voeren. Er dienen prioriteiten te worden gesteld.

Prioriteiten

Om tot een samenhangend pakket van hervormingen te komen is het aan te raden om op de verschillende beleidsterreinen eerste stappen te zetten. Er zijn maatregelen die op korte (in drie jaar), middellange (vier tot zeven jaar) en lange termijn (langer dan zeven jaar) geïmplementeerd kunnen worden. De prioriteiten voor de eerste drie jaar vormen samen het 'prioritaire programma verbetering arbeidsmarkt en sociale zekerheid Curaçao', waarover de regering en de sociale partners zich kunnen buigen. Dit prioritaire programma bevat dertien verbeteringen en hervormingen. Deze zijn hieronder in de tabel weergegeven en vervolgens toegelicht.

Prioritair programma van verbeteringen en hervormingen

Tabel 1 Prioritaire verbeteringen en hervormingen (2024-2026).

Beleidssterrein	Verbeteringen en hervormingen	Tijdsplanning
i. Bijstand	1. Automatisering bijstand	2024-2026
	2. Vernieuwen bijstandswetgeving	2024-2026
	3. Verhogen en automatisch indexeren bijstandsuitkering	2024 Q1
	4. Inrichten arbeidsbureau	2025-2026
ii. Werkloosheid	5. Invoering werkloosheidsverzekering	2024-2026
iii. Arbeidsongeschiktheid	6. Verlengen loondoorbetalingsperiode bij ziekte en arbeidsongeschiktheid en proportionele verlaging van de premies	2024-2025
iv. Ouderdom en pensioenen	7. Verhoging AOV-leeftijd per 2030 en koppeling aan levensverwachting; financieringsoplossing voor de periode tot 2030	2024 Q1
	8. Gelijktrekking pensioendatum met AOV-leeftijd	2024-2025
	9. Verhoging AOV-toelage; automatische indexering AOV-uitkering en AOV-toelage	2024 Q1
v. Arbeidsmarkt	10. Verbeteren en versnellen vergunningsprocedure voor aannemen van buitenlandse arbeidskrachten	2024-2025
	11. Nader onderzoek gericht op verbetering van de ontslagprocedure	2025
	12. Verbetering aansluiting (beroeps)onderwijs en arbeidsmarkt	2025 e.v.
vi. Kwaliteit van arbeid en inzetbaarheid van werknemers	13. Ontwikkeling activiteiten gericht op de kwaliteit van de arbeid en verhoging van de inzetbaarheid	2024 e.v.

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Bijstand

De bijstand is een sociaal vangnet, dat inkomensondersteuning biedt voor mensen die niet zelfstandig in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Tegelijkertijd dient de bijstand een activerende functie te hebben. Dit beleidsterrein omvat verschillende maatregelen voor de korte en lange termijn. Voor de korte termijn worden de volgende prioriteiten voorgesteld.

Aanbeveling 1 – Automatisering bijstand

Aanbevolen wordt een automatiseringstraject op te starten, gericht op de administratieve organisatie van de Sector Sociale Ontwikkeling van het ministerie van SOAW. Het is op dit moment, met de bestaande administratieve organisatie, niet mogelijk om de wettelijke taken en het beleid goed uit te voeren. Automatisering van primaire processen zal bovendien tijd vrijmaken voor het uitvoeren van taken en persoonlijke dienstverlening.

Aanbeveling 2 – Vernieuwen bijstandswetgeving

Een nieuwe Landsverordening en een nieuw Landsbesluit zijn gewenst, met als doel structurering en vereenvoudiging. Structurering is gericht op een helder onderscheid tussen: de algemene bijstand; de toeslagen en overdrachten (kinderbijslag, schoolgeld, huursubsidie, water en elektra, toelage deelname leerwerktraject); en de bijzondere bijstand (voor incidentele grote uitgaven, zoals gebruiksgoederen, dieet, begrafenis kosten en rechtskundige bijstand). Hierbij moet rekening worden gehouden met (doorverwijzing voor) rechtsbijstand, huursubsidie en vrijstelling van afvalstoffenheffing en de impact hiervan voor de hoogte van de uitkering. Voor wat betreft de vorm kan worden gekeken naar de onderstandsregeling in Caribisch Nederland.

Aanbeveling 3 – Verhogen en automatisch indexeren bijstandsuitkering

De huidige bijstand is ontoereikend om in levensonderhoud te voorzien. Aanbevolen wordt het bijstandsniveau stapsgewijs te verhogen naar op termijn 70 procent van het minimumloon. Voor de korte termijn wordt voorgesteld een verhoging naar 30 procent van het minimumloon voor alleenstaanden en 52 procent van het minimumloon voor gehuwden.

Automatische indexering van de bijstand, AOV en het minimumloon vindt niet plaats, waardoor de koopkracht van huishoudens met een laag inkomen in de loop van de tijd sterk daalt en de armoede toeneemt. Aanbevolen wordt het minimumloon, de bijstandsuitkering en de AOV-uitkering automatisch te indexeren op basis van de Consumentenprijsindex (CPI). Automatische indexering naar CPI zou in de wet moeten worden vastgelegd, met een clause voor bijzondere omstandigheden die de verantwoordelijke minister de mogelijkheid geven een gemotiveerde beslissing te nemen om niet te indexeren. Door automatische indexering kan de koopkracht van huishoudens die van een minimuminkomen leven, op peil worden gehouden.

Aanbeveling 4 - Inrichten arbeidsbureau

Een arbeidsbureau heeft een belangrijke functie in de begeleiding van mensen van (bijstands- en werkloosheids)uitkering naar werk. Aanbevolen wordt een project op te starten dat is gericht op het inrichten van een kleine organisatie binnen het Ministerie van SOAW met een coördinerende, informerende taak. Het arbeidsbureau registreert en koppelt vacatures en werkzoekenden. Als onderdeel van het project zou onderzocht kunnen worden:

- of samenwerking met Reda sosial mogelijk is gericht op het organiseren van projecten voor het opdoen van werkervaring.
- er afspraken gemaakt kunnen worden met uitzendbureaus over plaatsing van werkzoekenden in uitzendbanen.
- wat geleerd kan worden van de aanpak en werkwijze van Plenchi di Trabou op Bonaire.

Werkloosheid

Het bieden van meer inkomenszekerheid bij verlies van werk wordt gerealiseerd door de invoering van een werkloosheidsverzekering. De werkloosheidsverzekering voorkomt acuut inkomensverlies bij werkloosheid, draagt bij aan een betere *matching* op de arbeidsmarkt en werkt als een automatische stabilisator voor de economie. Voorts bestaat er met een werkloosheidsregeling een juridische en financiële infrastructuur en een uitvoeringsstructuur om de sociaaleconomische gevolgen van schokken met een zware impact, zoals bij corona, te verzachten. Zo kunnen tijdens ernstige economische schokken met langdurige gevolgen de parameters van de werkloosheidsregeling – zoals de duur/hoogte van de uitkeringen en/of de toegangseisen – zodanig worden aangepast dat negatieve effecten effectief kunnen worden gemitigeerd.

Aanbeveling 5 – Invoeren werkloosheidsregeling

Aanbevolen wordt een werkloosheidsverzekering in te voeren uitgaande van een premie-gefinancierd werkloosheidsfonds. De werkloosheidsverzekering mag echter niet te generoos worden gemaakt om prikkels te behouden om betaald werk te aanvaarden. Met name langdurige werkloosheid moet worden voorkomen, aangezien dit leidt tot een versnelde waardevermindering van het menselijk kapitaal. Een beperkte maximale duur voor de uitkering stimuleert werklozen om betaald werk tijdig te accepteren.

Aanbevolen wordt te starten met een werkloosheidsverzekering die uitgaat van een maximale uitkeringsduur van drie maanden, een vervangingsratio van 70 procent van het brutoloon, een maximum verzekerd loon van ANG 80.000 per jaar en een referentie-eis van 12 maanden. Alternatieve en genereuzere parameters kunnen worden overwogen zodra de werkloosheidsverzekering is ingevoerd en de eerste ervaringen zijn geëvalueerd. Daarbij geldt overigens dat een ad hoc verlenging van de maximale duur van een werkloosheidsuitkering mogelijk is, bijvoorbeeld voor noodsituaties.

De werkloosheidsverzekering wordt gefinancierd met een werkgeverspremie. Deze premie bedraagt, uitgaande van de voornoemde parameters, 1,3 procent. De premie kan uniform worden vastgesteld voor alle werkgevers of worden gedifferentieerd naar mate van gebruik van de verzekering. Dit laatste impliceert een prikkel om buitensporige ontslagen te voorkomen en vermijdt de impliciete subsidiëring van seizoenarbeid via de werkloosheidsverzekering. Aan te raden is om te beginnen met een uniforme premie. Als de regeling eenmaal is ingevoerd, kan een volgende stap naar premiedifferentiatie worden overwogen.

Met de invoering van de werkloosheidsverzekering kan het faillissementsgedeelte van Cessantia, waarvoor werkgevers een premie betalen aan de SVB, worden afgeschaft. Dit levert besparingen op voor werkgevers. Het bestaande Cessantiafonds kan dienen als startkapitaal voor het werkloosheidsfonds. Een belangrijk aandachtspunt is een overgangsregeling die nodig is om de opgebouwde Cessantia rechten van werknemers te compenseren indien zou worden besloten om Cessantia als geheel te beëindigen.

Het vervangen van de Cessantia-regeling door een werkloosheidsverzekering zorgt voor een efficiëntere werking van de arbeidsmarkt, een betere afstemming tussen vraag en aanbod en een betere doorstroming tussen verschillende banen. Dit is gunstig voor de economie en heeft dus ook gevolgen voor bijvoorbeeld de overheidsfinanciën en de lonen.

Ten slotte wordt aanbevolen de nieuwe werkloosheidsverzekering te koppelen aan een vaardigheidstrainingsprogramma. Hiervoor is een bescheiden verhoging van de premie nodig. Het programma zou zich met name kunnen richten op lager opgeleide jongeren en hun arbeidsmarktbaarheid kunnen verbeteren.

Arbeidsongeschiktheid

Inkomensverlies bij ziekte en arbeidsongeschiktheid wordt voorkomen door een adequate arbeidsongeschiktheidsverzekering. De bestaande ziekteverzekering (ZV) en ongevallenverzekering (OV) dienen een meer activerende functie te krijgen door verlenging van de loondoorbetalingsperiode. Voor de middellange termijn wordt aanbevolen re-integratieverplichtingen in te voeren en de ZV en de OV tot één arbeidsongeschiktheidsregeling om te vormen, inclusief uitbreiding van de groep van verzekerden. Het doel is werkgevers te stimuleren om ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid te voorkomen door te investeren in de kwaliteit van de arbeid en in werknemers. Deze hervorming is op korte termijn kostenneutraal voor de gemiddelde werkgever, en leidt op lange termijn tot een besparing. Wel zullen werkgevers met een hoog ziekteverzuim en een hoog arbeidsongeschiktheidsrisico, hogere

loondoorbetalingskosten ervaren en een sterkere prikkel hebben om arbeidsongeschiktheid te voorkomen en re-integratie te bevorderen. Bedrijven met laag verzuim en laag risico zullen er juist op vooruit gaan.

Aanbeveling 6 – Verlengen loondoorbetalingsperiode bij ziekte en arbeidsongeschiktheid

Aanbevolen wordt de loondoorbetalingsperiode voor werkgevers te verlengen tot zes weken en de terugwerkende kracht-regel te laten vervallen. Na afloop van die periode wordt 80 procent van het dagloon vergoed door de SVB. De extra werkgeverslasten van een langere loondoorbetalingsperiode gaan gepaard met een proportionele premieverlaging voor werkgevers². Op termijn is vanwege verlaagd ziekteverzuim sprake van een daling van de maatschappelijke kosten, wat tot verdere daling van de premie zou kunnen leiden.

Verlenging van de loondoorbetaling gaat gepaard met het risico dat werkgevers de kosten hiervan afwentelen op werknemers door tijdens de ziekte- of arbeidsongeschiktheidsperiode (onrechtmatig) loon in te houden. Dit zou een uiterst onwenselijk gevolg zijn van de verlenging van de loondoorbetalingsperiode, die er juist op is gericht de werkgever meer verantwoordelijk te maken voor (het voorkomen en verminderen van) ziekte en arbeidsongeschiktheid. Effectieve handhaving is daarom een noodzakelijke voorwaarde voor het slagen van het nieuwe beleid. Een alternatief voor een verlengde loondoorbetalingsperiode kan bestaan in de toepassing van een gedifferentieerde premie, zodanig dat werkgevers effectief worden gestimuleerd om ziekteverzuim te voorkomen.

Ouderdom en pensioenen

De AOV en pensioenen bieden inkomenszekerheid na pensionering. Hervorming van de AOV is essentieel om de financiële houdbaarheid van het sociale zekerheidsstelsel te borgen en zeker te stellen dat de AOV ook voor toekomstige generaties toegankelijk blijft. Van belang is dat er hervormingen worden doorgevoerd opdat de groeiende lasten van de vergrijzing worden gedekt en er een duurzaam pad voor het AOV-fonds wordt bereikt. Verhoging van de AOV-leeftijd bespaart enerzijds op AOV-uitgaven en verhoogt anderzijds de belasting- en premie-inkomsten doordat werknemers op hogere leeftijd met pensioen gaan. Het indexeren van de AOV-leeftijd aan de levensverwachting is vanuit intergeneratieel perspectief billijk.

Een langzame en geleidelijke verhoging van de AOV-leeftijd door deze te koppelen aan de levensverwachting heeft grote voordelen. Werknemers en werkgevers krijgen de tijd om zich voor te bereiden en te wennen aan een langer arbeidsleven. De financiële situatie met betrekking tot het AOV-fonds is echter zodanig, dat een langzame, geleidelijke verhoging van de AOV-leeftijd onvoldoende is.

Om het extra arbeidsaanbod als gevolg van een hogere AOV-leeftijd op te vangen, moet aanvullend arbeidsmarkt-beleid worden ontwikkeld. Dit beleid moet gericht zijn op een gezonde en productieve oudere beroepsbevolking. De overheid, werkgevers en werknemers kunnen daarbij elk hun rol spelen. Hoewel er op korte termijn fricties kunnen ontstaan, is er voldoende internationaal bewijs dat een hogere AOV-leeftijd niet leidt tot hogere jeugdwerkloosheid.

Aanbeveling 7 – Verhoging AOV-leeftijd

Aanbevolen wordt de AOV-leeftijd per 2030 te verhogen van 65 naar 67 jaar en deze vanaf 2030 te koppelen aan de levensverwachting. Hierbij is essentieel dat al op korte termijn besloten wordt tot verhoging van de AOV-leeftijd en dat dit bij wet wordt geregeld. Werkgevers en werknemers hebben dan voldoende tijd om zich voor te bereiden en daarover afspraken te maken.

De voorgestelde verhoging van de AOV-leeftijd per 2030 en de koppeling aan de levensverwachting voorzien in een structurele oplossing. Omdat er reeds op korte termijn sprake is van snel oplopende tekorten in het AOV-fonds, is van belang dat er voor de periode tot 2030 financiering wordt georganiseerd voor de tekorten in deze jaren.

Met een koppeling van de AOV-leeftijd aan de levensverwachting is financiële houdbaarheid verankerd en wordt voorkomen dat in de toekomst opnieuw pijnlijke, discretionaire verhogingen moeten worden doorgevoerd. De technische details van de koppeling aan de levensverwachting moeten worden uitgewerkt en in wet worden vastgelegd. Inspiratie kan worden gehaald uit voorbeelden van landen die al een koppeling van de AOV-leeftijd aan de levensverwachting hebben ingevoerd. Er dient in het bijzonder aandacht te worden besteed aan de beschikbaarheid van betrouwbare statistieken over de levensverwachting.

Ten slotte is van belang dat deelname aan bedrijfspensioenen wordt gestimuleerd. Pensioensparen krijgt al een gunstige fiscale behandeling, maar de huidige opname buiten de publieke sector is laag. Op de langere termijn zal meer pensioensparen ook helpen om armoede op oudere leeftijd te bestrijden en een forse daling van het gezinsinkomen na pensionering te voorkomen. In dit verband zou de mogelijkheid verkend kunnen worden om particuliere bedrijven en werknemers te faciliteren bij het opbouwen van hun tweedepijlerpensioen bij APC.

² De omvang hiervan, en de effecten van de andere hervormingsvoorstellen, is voor verschillende scenario's doorgerekend en gepresenteerd in deelrapport 3 'Financiële effecten'.

Aanbeveling 8 – Gelijktrekking pensioendatum met AOV-leeftijd

De pensioendatum in arbeidsovereenkomsten dient te worden aangepast aan de AOV-leeftijd, teneinde te voorkomen dat ouderen een gedeelte AOV-uitkering missen bij voortijdige pensionering. Voorts wordt hiermee tegengegaan dat ouderen na het bereiken van de AOV-leeftijd (te) lang blijven doorwerken.

Aanbeveling 9 – Verhoging AOV-toelage; automatische indexering AOV-uitkering en AOV-toelage

Voorgesteld wordt om ter bestrijding van armoede onder ouderen de AOV-toelage voor gepensioneerden die volledig afhankelijk zijn van AOV te verhogen naar ANG 250. Voorts wordt aanbevolen de AOV-toelage, net als de AOV-uitkering, automatisch te indexeren teneinde de koopkracht van de AOV op peil te houden.

Aanbevolen wordt om de AOV-uitkering en de AOV-toelage automatisch te indexeren op basis van de Consumentenprijsindex (CPI). Automatische indexering naar CPI zou in de wet moeten worden vastgelegd, met een clause voor bijzondere omstandigheden die de verantwoordelijke minister de mogelijkheid geven een gemotiveerde beslissing te nemen om niet te indexeren. Door automatische indexering kan de koopkracht van huishoudens die van een minimuminkomen leven, op peil worden gehouden.

Arbeidsmarkt

Het arbeidsmarktbeleid is erop gericht de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren, vraag en aanbod beter op elkaar aan te laten sluiten (*matching*) en de werkloosheid te reduceren. Er is behoefte aan een groot aantal maatregelen, zoals de lange lijst met aanbevelingen in de bijlage bij dit rapport duidelijk maakt. Op basis van deze lijst, en op basis van gesprekken met sociale partners, worden de volgende prioritaire maatregelen voor de korte termijn aanbevolen.

Aanbeveling 10 – Verbeteren en versnellen vergunningsprocedure voor aannemen van buitenlandse arbeidskrachten

De vergunningsprocedure met betrekking tot het aannemen van buitenlandse arbeidskrachten is voor werkgevers één van de belangrijkste knelpunten in het functioneren van de arbeidsmarkt en het ondernemingsklimaat van Curaçao. Verschillende sectoren hebben te maken met vacatures die niet vervuld kunnen worden met lokale arbeidskrachten en waarvoor buitenlandse arbeidskrachten moeten worden aangetrokken. De krimp van de bevolking van Curaçao – die het gevolg is van de aanhoudende economische problemen – heeft dit probleem verder versterkt. Tegelijkertijd ervaren werkgevers – onder meer in de ICT, de financiële sector en in het toerisme – majeure problemen in de procedures voor het aanvragen van werk- en verblijfsvergunningen, die soms maanden in beslag kunnen nemen en waarvoor wettelijke termijnen worden overschreden. Deze problematiek doet zich ook voor bij de procedure voor de aanvraag van verblijfsvergunningen. Dit leidt er onder meer toe dat werkgevers deze procedures ontwijken, door werknemers aan te nemen en op afstand (vanuit het buitenland) te laten werken. Dit is een onwenselijke situatie, omdat hierdoor werkgelegenheid, bestedingen en economische activiteit worden geëxporteerd.

Het verbeteren en versnellen van de vergunningsprocedure met betrekking tot buitenlandse arbeidskrachten is een essentiële stap in het verbeteren van de werking van de arbeidsmarkt van Curaçao en aanbevolen wordt om hier topprioriteit aan toe te kennen. Benadrukt wordt dat het hier gaat om specifieke vakkennis of expertise waarvoor gebleken is dat er lokaal geen arbeidsaanbod beschikbaar is. De voorgestelde verbeteringen hebben nadrukkelijk betrekking op de procedure van de tewerkstellingsvergunning; niet op de plicht om eerst lokaal te werven alvorens een buitenlandse arbeidskracht kan worden aangetrokken.

Onderdeel van het landspakket is onderzoek gericht op illegale tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten. Dit onderzoek – thema E.3 van het landspakket – maakt geen onderdeel uit van de onderhavige onderzoeken (E.1 en E.4 van het landspakket). Aanbevolen wordt om in de uitwerking van de hervormingen gericht op de procedures voor het aantrekken van buitenlandse arbeidskrachten, als onderdeel van thema E.3 van het landspakket, de volgende overwegingen te betrekken:

- Hoewel de beslistermijn voor aanvragen van tewerkstellingsvergunningen zes weken bedraagt, wordt deze in de praktijk regelmatig fors overschreden. Er dienen waarborgen te worden ingebouwd die meer rechtszekerheid bieden aan de aanvrager van de vergunning opdat beslistermijnen daadwerkelijk worden gerealiseerd. Dat kan worden gerealiseerd met rechtsmiddelen die besluitvorming versnellen bij uitblijvende besluiten. Waarborgen (versterkende maatregelen ten opzichte van de bestaande procedure) kunnen onder meer bestaan in:
 - o beroep bij niet tijdig beslissen, waarbij de bezwaarmogelijkheid in de huidige wetgeving kan worden overgeslagen en er direct beroep bij de rechter kan worden ingesteld; of
 - o dwangsom bij niet tijdig beslissen, opgenomen in het desbetreffende wettelijk voorschrift, dat zonder tussenkomst van de rechter, maar na ingebrekestelling door de aanvrager na het verstrijken van de beslistermijn automatisch toegekend wordt; of
 - o gelijkstelling met besluit, waarbij geldt dat na het verstrijken van de beslissingstermijn de aanvraag niet is toegekend, zoals onder, maar de aanvrager wel het recht heeft om in bezwaar en beroep te gaan, alsof er een negatief besluit genomen is; of
 - o fatale termijnen, ook wel 'positieve fictieve beschikking' of 'vergunning van rechtswege'. Na het verstrijken van de wettelijke beslistermijn, wordt de vergunning geacht van rechtswege te zijn verleend.Waarborgen als deze vergroten de rechtszekerheid van de vergunningsaanvrager en de accountability van de vergunningverlener.

- Voeg de aanvraag- en toekenningsprocedures voor tewerkstellingsvergunningen en verblijfsvergunningen samen achter één loket en draag zorg voor efficiënte, op elkaar (werkvergunning en verblijfsvergunning) afgestemde procedures.
- Richt versnelde of vereenvoudigde procedures niet op vooraf aangewezen beroepen of sectoren omdat overheidsfalen hier op de loer ligt; economische dynamiek zorgt ervoor dat de behoeften snel kunnen veranderen en de overheid met teveel vertraging op deze veranderingen reageert. Versnelde en vereenvoudigde procedures zouden gericht moeten zijn op acute behoeften, ongeacht beroep of sector, die op vooraf vastgestelde criteria ex ante versneld kunnen worden getoetst.

Aanbeveling 11 – Nader onderzoek gericht op verbetering van de ontslagprocedure

Ten aanzien van ontslag is van belang onderscheid te maken tussen de mate van rechtsbescherming en de ontslagprocedure. Er is aanleiding te concluderen dat knelpunten in de arbeidsmarkt met betrekking tot ontslag voornamelijk zijn terug te voeren op de ontslagprocedure, en niet/minder op de mate van rechtsbescherming. Aanbevolen wordt om deze rechtsbescherming derhalve vooralsnog in tact te laten, en de inspanningen te richten op de ontslagprocedure, waarbij wordt opgemerkt dat voorzichtigheid is geboden vanwege de algemene rechtsbeginselen zoals het zorgvuldigheidsbeginsel, de motiveringsplicht, het rechtszekerheidsbeginsel, het beginsel van gewettigd vertrouwen en het gelijkheidsbeginsel.

De lange duur van ontslagprocedures wordt als een probleem ervaren. Aanbevolen wordt om een assessment door een deskundige op dit gebied te laten uitvoeren gericht op de richtlijnen bij ontslag, de organisatie van de ontslagcommissie, het beslissingsmodel, de automatisering, en de communicatie met werkgevers en werknemers. Voor dit onderzoek zou een tripartite projectgroep ontslag kunnen worden ingesteld, die opdracht geeft aan onafhankelijke arbeidsjurist.

Jongeren nemen een bijzondere positie in op de arbeidsmarkt. Cijfers laten zien dat de werkloosheid onder jongeren hoog is en dat tijdelijke contracten voornamelijk jonge werknemers betreft. In het beleid zou specifiek aandacht moeten worden besteed aan de arbeidsmarktpositie en -kansen van jongeren. Dit ligt in belangrijke mate op het terrein van onderwijs en economische ontwikkeling: het verbeteren van kansen voor jongeren op de arbeidsmarkt begint bij kwalitatief hoogwaardig, en op de behoeften van de arbeidsmarkt aansluitend onderwijs, en bij groei van de economie en van de arbeidsvraag. Daarnaast zijn er op het terrein van arbeidsmarktbeleid verbeteringen mogelijk.

Aanbeveling 12 - Aansluiting beroepsonderwijs en arbeidsmarkt

Aanbevolen wordt om de Raad van Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) verder te ontwikkelen tot een professionele uitvoeringsorganisatie. De ROA dient onder meer systematisch inzicht te geven in de opleidingsbehoefte van werkgevers (op vmbo- en mbo-niveau), leerwerkbedrijven te werven, inclusief leermeesters/begeleiders, stages tot stand te brengen bij leerwerkbedrijven en leerwerktrajecten te organiseren. Samenwerking dan wel collegiaal overleg met de ROA Caribisch Nederland (Bonaire) ligt voor de hand. Samenwerking van de ROA met het arbeidsbureau (en het CBS) is van belang bij het in beeld brengen van de vraag naar arbeid.

Kwaliteit van arbeid en inzetbaarheid van werknemers

Het is noodzakelijk te investeren in de kwaliteit van arbeid en in de inzetbaarheid van werknemers, in het bijzonder als het gaat om werknemers in zware beroepen en ouderen. Voor de korte en langere termijn zijn diverse verbeteringen en hervormingen mogelijk (zie bijlage).

Het veranderen van wetten alleen leidt niet tot verbetering van de arbeidsomstandigheden. Het is onvermijdelijk dat ook op bedrijfsniveau activiteiten worden ondernomen om de kwaliteit van de arbeid en de inzetbaarheid van werknemers te verbeteren. Niet alleen dienen werkgevers en werknemers zich voor te bereiden op langer doorwerken vanaf het jaar 2030, bedrijfsactiviteiten zijn ook nodig om bepaalde wetten te kunnen naleven, zoals een nieuwe Arbeidsomstandighedenwet, de Arbeidsregeling en de veiligheidsregelingen. Bedrijfsactiviteiten zijn eveneens noodzakelijk om ziekte en arbeidsongeschiktheid te voorkomen.

Er bestaat enige scepsis bij stakeholders over of werkgevers en werknemers daadwerkelijk zullen investeren in verbetering van arbeidsomstandigheden en inzetbaarheid. Het is voor werkgevers immers lastig genoeg om het hoofd boven water te houden. En voor werknemers is de incentive om in zichzelf te investeren veelal laag, omdat de investeringen meestal niet gepaard gaan met salarisverhoging of verbetering van de eigen positie. Toch is het raadzaam hiermee een start te maken. Curaçao kan hierbij leren van Nederland, waar er jarenlange ervaring is met het stimuleren van dergelijke activiteiten, onder andere door middel van voorbeeldprojecten en communicatie. Hierbij hoort goede voorlichting door de overheid. Net als in Nederland is dit een kwestie van lange adem. Voor de korte termijn wordt de volgende prioriteit voorgesteld.

Aanbeveling 13 - Ontwikkeling activiteiten gericht op de kwaliteit van de arbeid en verhoging van de inzetbaarheid

Gedacht kan worden aan activiteiten op verschillende gebieden:

- Vitaliteit, gezondheid, arbeidsomstandigheden (bijvoorbeeld arbo-maatregelen, veiligheidsvoorschriften, instructies, levensstijl medewerker, aanpassen functies, medisch onderzoek).
- Scholing (bijvoorbeeld informeel leren, cursussen).
- Mobiliteit (bijvoorbeeld functieverbreiding, andere functie intern, van werk naar werk bij een andere werkgever).
- Arbeidskosten en productiviteit (bijvoorbeeld ontsaai maatregelen zoals extra verlof oudere werknemers, kortere werkweek, aanpassen werktijden, stapje terug in functie, vrijstelling van onregelmatige uren, overwerk ploegendienst of weekenddiensten).
- Re-integratie van oudere werknemers (bijvoorbeeld in dienst nemen van oudere werknemers).

Initiatieven op bedrijfsniveau kunnen worden gestimuleerd door het verlengen van de loondoorbetaling bij de ziekte- en ongevalverzekering, de invoering van een Arbeidsomstandighedenwet en aanpassingen van de Arbeidsregeling en de veiligheidsregelingen.

Een niet verplichte risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) kan een instrument zijn om bewustzijn bij werkgevers te ontwikkelen. Daarnaast zal verhoging van de AOV-leeftijd een impuls kunnen geven aan activiteiten die erop zijn gericht werknemers langer te laten doorwerken. Op termijn kunnen re-integratieverplichtingen bij arbeidsongeschiktheid worden ingevoerd, wat activiteiten op bedrijfsniveau verder kan stimuleren.

Een Commissie Bevordering Arbeidsverhoudingen binnen de SER kan zich richten op het verbeteren van de arbeidsverhoudingen binnen bedrijven.

Samenhang prioritaire verbeteringen en hervormingen

De verbeteringen en hervormingen op de verschillende beleidsterreinen hangen met elkaar samen en versterken elkaar. De verhoging van de AOV-leeftijd naar 67 jaar per 2030 en koppeling van de AOV-leeftijd aan de levensverwachting is essentieel voor de financiële houdbaarheid. Die hervorming dient gepaard te gaan met beleid gericht op individuele werkgevers en werknemers om activiteiten te ondernemen die langer doorwerken mogelijk te maken. Het arbeidsaanbod kan verder worden vergroot door de arbeidsmarkt beter toegankelijk te maken voor buitenlandse arbeidskrachten met specifieke competenties. De matching op de arbeidsmarkt verbetert door de invoering van een werkloosheidsregeling. Er dient daarbij een toereikende bijstand te zijn als vangnet en een organisatie voor de activering van werkzoekenden richting de arbeidsmarkt. Het verlengen van de loondoorbetalingsperiode bij ziekte en arbeidsongeschiktheid geeft een versterkte prikkel aan werkgevers om te investeren in arbeidsomstandigheden en inzetbaarheid. Meer inkomenszekerheid draagt bij aan betere werking van de arbeidsmarkt en een stabielere macro-economische ontwikkeling.

4. Implementatie

Inleiding

Sociale zekerheid en arbeidsmarkt behoren tot de meest complexe terreinen voor hervormingen. Ten eerste bestaat er spanning tussen de behoefte aan een beter sociaal vangnet en de noodzaak tot verbetering van de financiële houdbaarheid van het sociale zekerheidsstelsel. Ten tweede is er de perceptie van botsende (deel)belangen tussen verschillende groepen in de samenleving die door hervormingen in de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt worden geraakt. En tot slot geldt dat er geen *quick fix* is: bij hervorming van de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt is een langetermijnperspectief essentieel waarbij nu soms besluiten moeten worden genomen, om de gewenste effecten voor de lange termijn te kunnen realiseren. Hervorming van de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt vereist daarom moed en commitment van bestuurders en van de sociale partners.

Het pakket van hervormingen dat is voorgesteld om te komen tot een gemoderniseerd en versterkt sociale zekerheidsstelsel en arbeidsmarktbeleid bevat geen verrassingen. Veel hervormingen borduren voort op voorstellen die in het verleden door verschillende Curaçaose en internationale organisaties zijn gedaan maar waarvan de implementatie niet of onvoldoende van de grond is gekomen. De in dit rapport voorgestelde hervormingen komen voort uit een beoordeling van de huidige staat van het socialezekerheidsstelsel en de knelpunten en lacunes in het bestaande systeem en van het bestaande arbeidsmarktbeleid en arbeidsrechtelijke kader.

Alle stappen die in dit onderzoek zijn gezet zijn besproken met en getoetst bij sociale partners, belanghebbenden en deskundigen. De conclusie is dat het pakket van hervormingen over het algemeen als een logisch en samenhangend pakket wordt gezien en dat er begrip voor is. Daarmee is een begin gemaakt voor het creëren van draagvlak voor het voorgestelde pakket van hervormingen.

Dit alles is een noodzakelijke, maar nog geen voldoende voorwaarde voor succesvolle implementatie. Daarvoor is primair van belang dat de sociale partners en belanghebbenden in het gehele proces van implementatie een rol hebben. Hervorming van de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt is een complexe en gevoelige kwestie en afzonderlijke hervormingen en maatregelen kunnen op weerstand stuiten van verschillende belanghebbenden. Daarom is het belangrijk de sociale partners en andere belanghebbenden in een vroeg stadium te betrekken, om consensus te bereiken en te behouden, en om ervoor te zorgen dat rekening wordt gehouden met hun zorgen en wensen. Betrokkenheid van belanghebbenden omvat meer dan alleen het informeren over besluiten en plannen. Sociale partners en belanghebbenden dienen betrokken te worden bij besluitvorming, uitwerking, uitvoering, monitoring en (bij)sturing. Het pakket van voorgestelde hervormingen bevat tal van keuzes die Curaçao nog kan of moet maken, en tal van voorstellen die nader uitgewerkt dienen te worden. Voor succesvolle implementatie is het essentieel dat de regering van Curaçao de sociale partners en belanghebbenden bij al deze stappen betreft.

Hervorming van de sociale zekerheid en van de arbeidsmarkt kan niet los worden gezien van andere delen van het landspakket, zoals verhoging van de effectiviteit en doelmatigheid van de publieke sector, belastinghervorming, de aanpak van informaliteit, etc. Het is essentieel dat er een allesomvattend, samenhangend, integraal en realistisch implementatieplan komt voor de verschillende onderdelen van het landspakket. Dit allesomvattende implementatieplan valt buiten de reikwijdte van de onderhavige onderzoeken naar de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt. Aanbevolen wordt aan de Nationale Hervormingscommissie van Curaçao en de Tijdelijke Werkorganisatie van Nederland hier prioriteit aan te geven. Het landspakket gaat over van de inventarisatiefase naar de implementatiefase en voorkomen moet worden dat de veelheid aan hervormingen op de verschillende terreinen niet goed op elkaar zijn afgestemd waardoor implementatie niet goed van de grond komt.

Succesvolle implementatie vereist een duidelijke communicatiestrategie gericht op belanghebbenden en het publiek, over de wijzigingen die in het stelsel worden aangebracht en wat daarmee wordt beoogd. Voorts is essentieel dat er voldoende middelen worden toegewezen om tenuitvoerlegging van de voorstellen te waarborgen, en regelmatige monitoring en evaluatie moeten worden uitgevoerd om de impact van de hervormingen te beoordelen.

Governance- en uitvoeringsstructuur

Programmatische aanpak met een duidelijke governancestructuur

De voorgestelde verbeteringen en hervormingen vormen tezamen een integraal en samenhangend 'Programma Versterking Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt Curaçao'.

Een programmatische en projectmatige aanpak van deze hervormingen is een belangrijke, maar nog geen voldoende voorwaarde om tot daadwerkelijke implementatie van de voorgestelde hervormingen te komen. Essentieel is dat er een werkbare, gedragen uitvoerings- en governancestructuur wordt vastgesteld en opgezet die het voor alle bij de implementatie betrokken organisaties en personen duidelijk maakt hoe verantwoordelijkheden voor uitvoering, ondersteuning, sturing, monitoring, rapportage, opdrachtgeverschap, escalatie en eindverantwoordelijkheid zijn georganiseerd en bij wie die zijn belegd. Zonder een dergelijke uitvoerings- en governancestructuur zullen projecten uit de pas gaan lopen, worden subdoelen leidend in plaats van het hoofdoel, schiet de verantwoording tekort en is de kans op succesvolle implementatie van het programma als geheel klein.

Opdrachtgeverschap

De Raad van Ministers van Curaçao stelt het programma vast en mandateert de minister van SOAW als politiek verantwoordelijke opdrachtgever van het programma. Dit impliceert dat alle ambtelijke diensten en organisaties die bij de uitvoering van het programma, en van de individuele projecten, betrokken zijn, in opdracht van deze minister werken. Andere ministers interveniëren niet in het opdrachtgeverschap, in de aansturing of in de uitvoering. Dit vereist een concrete, heldere opdrachtformulering die in de Raad van Ministers is vastgesteld en waaraan het voltallige kabinet zich committeert.

Aansturing

De stuurgroep bestaande uit de ambtelijke top van de betrokken beleidsdirecties staat onder leiding van de secretaris-generaal van het Ministerie van SOAW. De stuurgroep bestaat verder uit de directeuren van de beleidsdirecties, de SVB en de directie Wetgeving en Juridische Zaken. De stuurgroep stuurt de projectteams aan, stelt de projectplannen vast, en rapporteert aan de minister van SOAW. Bij problemen in de voortgang stuurt de stuurgroep bij of, bij onvoldoende resultaat, escaleert naar de minister van SOAW.

Programmamanagement

Met de uitvoering van dit programma krijgen de secretaris-generaal en de directeuren van het Ministerie van SOAW, van de SVB en de directie WJZ, er gedurende een langere periode een forse taak bij. Van belang is derhalve dat de (voorzitter van de) stuurgroep adequate ondersteuning krijgt. Die ondersteuning bestaat uit een aan te stellen programmamanager die verantwoordelijk is voor de dagelijkse aansturing van de projectteams, de voorbereiding van besluitvorming door de stuurgroep, de rapportages, de agenda's, het zorgdragen voor de informatiestromen tussen stuurgroep en projectteams en tussen stuurgroep en minister, etc. Gezien de inhoudelijke en procesmatige complexiteit van het programma, is vereist dat de programmamanager beschikt over expertise op het terrein van sociale zekerheid en arbeidsmarkt, alsook over ervaring met complexe bestuurlijke processen.

Uitvoering

De uitvoering wordt georganiseerd in projectteams analoog aan de te hervormen regelingen. De projectteams worden bemenst door deskundige medewerkers van de betrokken organisaties/diensten. Voor de verschillende projecten zijn verschillende vormen van externe ondersteuning nodig om de implementatie haalbaar te maken: juridische capaciteit, deskundigen op het gebied van sociale zekerheid en pensioenen, etc. Zonder aanvullende, externe capaciteit en expertise, zal implementatie van het programma niet (in de voorgestelde vorm) van de grond komen.

Bijlage A. Totaaloverzicht hervormingen arbeidsmarkt en sociale zekerheid

Randvoorwaarden

Handhaving

Effectieve handhaving is een noodzakelijke randvoorwaarde voor succesvolle hervorming van de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid. Er is in de voorstellen soms sprake van ingrijpende veranderingen, zoals bij de bijstand, de zv en ov, en de werkloosheidsregeling. Wanneer de controle en handhaving vooraf niet is versterkt, dan zijn deze hervormingen (mogelijk) niet effectief en kunnen ze averechts uitwerken. Het gaat er bij handhaving om dat instanties samenwerken bij uitwisseling van informatie, risicoanalyses, investeringen in opsporing en het daadwerkelijk opsporen en sanctioneren van overtreders (bedrijven en burgers).

Betrekken sociale partners bij hervormingen

Het is essentieel dat sociale partners worden betrokken bij de hervorming van het socialezekerheidsstelsel en dat zij onderdeel zijn van het implementatieproces. Dit komt de kans van slagen ten goede en bevordert de beoogde effectiviteit van de regelingen en de naleving ervan. Van primair belang is dat werkgevers- en werknemersorganisaties via bipartite dialoog komen tot gemeenschappelijke uitgangspunten op het gebied van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid. Tegelijkertijd geeft het Ministerie van SOAW vorm en inhoud aan de tripartite dialoog.

Beleid en kennisontwikkeling

Van belang is dat het Ministerie van SOAW deskundigheid ontwikkelt op het gebied van werkloosheids-, arbeidsongeschiktheids- en ouderdomsregelingen, arbeidsmarktbeleid, kwaliteit van arbeid en inzetbaarheid van werknemers, waarbij in het bijzonder aandacht dient te worden besteed aan *evidence-based* werken. Hierbij kan het ministerie zich laten adviseren door SVB. Ook kan nagedacht worden over een sterkere rol van het secretariaat van de SER bij beleidsontwikkeling, ter ondersteuning van het Ministerie van SOAW.

Het is aan te raden dat werkgevers- en werknemersorganisaties niet alleen materiedeskundigheid ontwikkelen, maar ook vaardigheden op het gebied van leiderschap en strategisch en tactisch handelen. Sociale partners kunnen dat doen via contacten met zusterorganisaties in Nederland en in de regio. Ondersteuning door Nederlandse organisaties als CAOP, FNV, CNV en AWWN is aan te raden.

Wetgeving

Een gemoderniseerd stelsel vereist nieuwe wetgeving. Er dienen nieuwe landsverordeningen te worden geschreven. Ook moet wetgeving op het gebied van sociale zekerheid worden afgestemd met het arbeidsrecht en vice versa. In bepaalde gevallen moeten overgangsregelingen worden gemaakt. Voor implementatie van de hervormingsvoorstellen is (tijdelijk) extra wetgevingscapaciteit nodig.

Monitoring en evaluatie

Aanbevolen wordt de hervormingen op het gebied van de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt te evalueren over vier jaar (voorbereidingen eind 2027 en afronding 1 juli 2028). Verplichte evaluatie bij wetswijzigingen en (subsidie)regelingen is op termijn een goede zaak, maar is op korte termijn te belastend en te kostbaar. Bovendien ontbreekt de onderzoekinfrastructuur.

Communicatie

Steun van sociale partners en het grote publiek voor het hervormingsprogramma is niet vanzelfsprekend, maar moet worden gecreëerd, gestimuleerd en ondersteund door gerichte communicatie- en voorlichtingsactiviteiten. Er zal bewustzijn moeten worden gecreëerd bij vakbonden, werkgevers en het publiek over hoe de hervormingen bijdragen aan meer inkomens- en werkzekerheid, activering en veerkracht van de economie. Effectieve communicatie is een vereiste voor een succesvolle implementatie. Zonder effectieve communicatie wordt de hervorming van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid een *black box* voor het publiek, kunnen misvattingen ontstaan wat uiteindelijk tot verzet kan leiden. Primaire doelgroepen van de communicatiestrategie zijn de sociale partners (vakbonden en werkgevers), politici (ministers en parlementariërs), (semi)publieke organisaties (ministeries, adviesorganen,

toezichthouders etc.). Secundaire doelgroepen zijn de media, het grote publiek, de Nederlandse politiek en internationale organisaties (IMF).

Bijstand

Inkomensvoorziening

De huidige bijstand is ontoereikend om in het levensonderhoud te voorzien. Het voorstel is om het bijstandsniveau stapsgewijs te verhogen naar uiteindelijk 70 procent van het minimumloon. Op korte termijn is het voorstel een verhoging naar 30 procent voor alleenstaanden en 52 procent van het minimumloon voor gehuwden. De prikkel om te werken naast de bijstand is dan kleiner. Het belang van activering neemt daarom toe. Een 'aanzuigende werking' is niet uit te sluiten. Desondanks, bestrijding van armoede is van primair belang.

Automatische indexering van de bijstand, AOV en het minimumloon vindt niet plaats, waardoor de koopkracht van huishoudens met een laag inkomen in de loop van de tijd sterk daalt en de armoede daardoor toeneemt. Aanbevolen wordt het minimumloon, de bijstandsuitkering en de AOV-uitkering automatisch te indexeren op basis van de Consumentenprijsindex (CPI). Automatische indexering naar CPI zou in de wet moeten worden vastgelegd, met een clausule voor bijzondere omstandigheden die de verantwoordelijke minister de mogelijkheid geven een gemotiveerde beslissing te nemen om niet te indexeren. Door automatische indexering kan de koopkracht van huishoudens die van een minimuminkomen leven, op peil worden gehouden.

Aanbevolen wordt volumebeleid te ontwikkelen. Volumebeleid richt zich op het beheersen van het bijstandsvolume door het controleren van de instroom en het bevorderen van uitstroom naar werk (activering). Volumebeleid kan alleen slagen bij een effectieve uitvoering van activering door een goed functionerend arbeidsbureau, in samenwerking met de uitkeringsinstantie. De verwachting is dat zo'n beleid dan leidt tot een structurele daling van de bijstandsuitgaven.

Het is aan te raden de mogelijkheid om te werken naast de bijstand te vergroten, door (tot aan het minimumloon) inkomen uit arbeid niet in te houden op de bijstand. Het arbeidsaanbod van bijstandsontvangers wordt daardoor gestimuleerd. Tevens is de verwachting dat de uitstroom uit de bijstand naar de arbeidsmarkt toeneemt bij bijstandsontvangers met werk.

De aanbeveling is een automatiseringstraject te volgen, gericht op de administratieve organisatie van de Sector Sociale Ontwikkeling. Zonder een effectieve en efficiënte uitvoeringsorganisatie zijn hervormingen niet opportuun. Daarom moet het bijstandssysteem ook worden vereenvoudigd. Het is op dit moment namelijk niet mogelijk om de wettelijke taken en het beleid goed uit te voeren. Dat zal zonder verbetering ook gelden voor nieuwe taken en nieuw beleid. Automatisering van primaire processen zal bovendien tijd vrijmaken voor het uitvoeren van taken en persoonlijke dienstverlening.

Aanbevolen wordt uitvoering te geven aan artikel 30 van de bijstandswet, dat wil zeggen gesprekken voeren met bijstandontvangers (tweemaal per jaar indien bemiddelbaar en eenmaal per jaar indien niet bemiddelbaar). Deze gesprekken moeten dan niet alleen beschouwd worden als een toets op rechtmatigheid, maar ook als heroriënteringsgesprekken. Het doel hiervan is na te gaan wat de afstand is tot de arbeidsmarkt, het beoordelen van de mogelijkheden tot werken, en het maken van wederzijdse afspraken over inspanningen om aan werk te komen.

Voorgesteld wordt projecten te stimuleren met passende maatschappelijke werkzaamheden, dat wil zeggen het uitvoeren van maatschappelijk nuttig werk. Dit is al wettelijk geregeld (art. 13 van de Bijstandswet). Om dit te laten slagen moet maatschappelijk zinvol werk beschikbaar zijn, zoals opruim- en schoonmaakwerk, ondersteuning in het onderwijs en in de gezondheidszorg, enzovoort. Hierbij kan er een rol zijn voor Reda Sosial. Reda Sosial richt zich op sociaal-maatschappelijk projecten op Curaçao. De stichting ontvangt steun van de overheid en van Nederlandse ontwikkelingsfondsen.

Projecten voor beschermd werken zouden meer van de grond moeten komen. Dit is werk voor mensen met lichamelijke en geestelijke handicaps. Er zijn mogelijkheden om marktconform te werken met projecten van beschermd werken (zie bijvoorbeeld Pantar in Nederland). De uitvoering zou kunnen gebeuren door Reda Sosial. Beschermd werken laat zien waar het bij sociale zekerheid om gaat: maatschappelijke participatie van iedereen. In die zin zijn het voorbeeldprojecten.

De toegankelijkheid van de bijstand dient te worden verbeterd zodat meer mensen die recht hebben op de bijstand, er gebruik van kunnen maken. Hiervoor kan een website in meerdere talen een rol vervullen, evenals communicatie via de media en gerichte communicatie door gebruik te maken van informatie van andere uitvoeringsorganisaties (SVB).

De bijstandswetgeving dient te worden aangepast en geconsolideerd. Een nieuwe Landsverordening (LV) en een nieuw Landsbesluit (LB) zijn gewenst, met name met als doel structurering en vereenvoudiging. Structurering is gericht op een helder onderscheid tussen de a) algemene bijstand, b) de toeslagen en overdrachten (kinderbijslag, schoolgeld, huursubsidie, water en elektra, toelage deelname leerwerktraject) en c) de bijzondere bijstand (voor incidentele grote uitgaven, zoals gebruiksgoederen, dieet, begrafeniskosten en rechtskundige bijstand). Hierbij moet rekening worden gehouden met (doorverwijzing voor) rechtsbijstand, huursubsidie en vrijstelling van afvalstoffenheffing en de impact hiervan voor de hoogte van de uitkering. Voor wat betreft de vorm kan worden gekeken naar de onderstandsregeling van de BES-eilanden.

Arbeidsvoorziening

Een arbeidsbureau heeft een belangrijke functie in de begeleiding van mensen van (bijstands- en werkloosheids)uitkering naar werk. Aanbevolen wordt een project op te starten dat is gericht op het inrichten van een kleine organisatie binnen het Ministerie van SOAW met een coördinerende, informerende taak. Het arbeidsbureau registreert en koppelt vacatures en werkzoekenden. Als onderdeel van het project zou onderzocht kunnen worden:

- of samenwerking met Reda sosial mogelijk is gericht op het organiseren van projecten voor het opdoen van werkervaring.
- er afspraken gemaakt kunnen worden met uitzendbureaus over plaatsing van werkzoekenden in uitzendbanen.
- wat geleerd kan worden van de aanpak en werkwijze van Plenchi di Trabou op Bonaire.

Werkloosheid

Werkloosheidsregeling

Aanbevolen wordt een werkloosheidsverzekering in te voeren, inclusief een werkloosheidsfonds. Een werkloosheidsregeling is een uitkering in geld aan de werkloze werknemer. Wanneer minimaal twaalf maanden is gewerkt (referte-eis), bestaat er recht op een uitkering van 70 procent van het laatstverdiende loon. De uitkering stopt bij het starten van nieuw werk. Er is een kostendekkende premie. Recht op een werkloosheidsuitkering is er bij gedwongen ontslag, wederzijds goedvinden en bij einde van een tijdelijk dienstverband (van langer dan twaalf maanden), maar niet bij ontslag door eigen schuld of eigen keuze van de werknemer en niet bij AOV. Na drie maanden werkloosheidsuitkering bestaat er recht op een bijstandsuitkering. Het ligt voor de hand dat SVB de regeling uitvoert. Voor ondersteuning bij het zoeken naar nieuw werk is er een arbeidsbureau. Een werkloosheidsverzekering voorkomt acuut inkomensverlies bij werkloosheid, draagt bij aan een betere matching op de arbeidsmarkt en werkt als een stabilisator op de economie. De infrastructuur is goed inzetbaar om sociaaleconomische gevolgen van externe schokken op te vangen, zoals tijdens een coronacrisis.

Activering is nodig door een uitvoeringsorganisatie, die zich kan baseren op regelgeving over plichten van mensen met een uitkering. In de bijstandsuitkering is het bijvoorbeeld al verplicht om werk te zoeken en om passend werk zoals werkervaringsplaatsen, scholing, trajectbegeleiding en werkzaamheden van openbaar nut te aanvaarden. Daarnaast zijn er regels over een sollicitatieplicht (AB 2009 no. 135, art. 13), inclusief de benodigde sancties. Deze verplichtingen dienen ook te gelden voor mensen met een werkloosheidsuitkering.

Cessantia

Het advies is om het collectief verzekerde deel van Cessantia (faillissementen, e.d.) op te nemen in een nieuwe werkloosheidsregeling. De aparte Cessantia-verzekering vervalt dan. Het Cessantia-fonds kan worden gebruikt als startkapitaal van een nieuw op te bouwen werkloosheidsfonds.

Geadviseerd wordt juridisch onderzoek te doen naar de haalbaarheid van opheffing van het private deel van Cessantia, dat wil zeggen de vergoeding bij einde dienstverband, in relatie tot het ontslagrecht. In de samenleving heerst veel onduidelijkheid over de rechten op Cessantia, de regel wordt beperkt nageleefd en remt de arbeidsmarktmobiliteit. Het alternatief voor werknemers die werkloos worden is een werkloosheidsregeling. Hierbij zijn zij voor de uitkering niet afhankelijk van de werkgever, maar van de staat. Dit biedt meer zekerheid voor werknemers. Opheffen van dit deel van Cessantia is minder eenvoudig dan het lijkt, vanwege de opgebouwde rechten van werknemers. Bij algehele opheffing dient in elk geval te worden gedacht aan een overgangsregeling, dan wel beperking tot nieuwe gevallen. Uitvoering van het onderzoek kan worden gedaan door een onafhankelijke commissie in opdracht van de Minister van SOAW.

Arbeidsongeschiktheid

Het beleidsterrein Arbeidsongeschiktheid omvat de Ziekteverzekering (ZV) en de Ongevallenverzekering (OV).

Aanbevolen wordt de Ziekteverzekering (ZV) en de Ongevallenverzekering (OV) samen te voegen tot één Arbeidsongeschiktheidsverzekering (AO). Dit moet zorgen voor meer helderheid over toetreding, opvullen van leemtes in

de werknemerskring, een uniforme benadering van rechten en plichten bij (langdurig) zieken en arbeidsongeschikten, afsnijden van de mogelijkheid tot *shopping* en hogere efficiëntie in de uitvoering.

De kring van verzekerden in de nieuwe arbeidsongeschiktheidsregeling zou als volgt moeten worden uitgebreid: (a) toetreding bij arbeidsongeschiktheid in alle gevallen, ongeacht of de oorzaak is gelegen in het werk, inclusief ongevallen buiten werktijden, bij alle beroepsziekten en bij chronische ziekten; (b) toetreding parttimers (afschaffen criterium vijf- of zesdaagse werkweek); (c) toetreding van alle werknemers, ongeacht de hoogte van hun loon (wel met een maximum uitkering, alsook een maximaal belastbaar bedrag voor de percentuele premieafdracht).

Aanbevolen wordt de loondoorbetalingsperiode voor werkgevers te verlengen tot zes weken. De terugwerkende kracht vervalt. Het doel hiervan is werkgeversactiviteiten te stimuleren om ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid te verminderen. Dat betekent investeren in de kwaliteit van de arbeid en in werknemers. Op termijn kan de loondoorbetalingsperiode worden verlengd tot zes maanden. Na afloop van die periode wordt 80 procent van het dagloon vergoed door SVB tot het bereiken van de AOV leeftijd.

Werkgevers gaan er collectief niet op achteruit. Wel zullen bedrijven met een hoog ziekteverzuim en een hoog arbeidsongeschiktheidsrisico, hogere loondoorbetalingskosten ervaren en een sterkere prikkel hebben om arbeidsongeschiktheid te voorkomen en re-integratie te bevorderen. Bedrijven met laag verzuim en laag risico zullen er juist op vooruit gaan. De extra werkgeverslasten van een langere loondoorbetalingsperiode moeten een navenante premieverlaging voor werkgevers opleveren. Op termijn is vanwege verlaagd ziekteverzuim sprake van een daling van de maatschappelijke kosten, wat tot verdere daling van de premie zou kunnen leiden.

Aanbevolen wordt verplichte re-integratie-inspanningen voor werkgevers in te voeren (een probleemanalyse, een plan van aanpak en re-integratie activiteiten) en voor de arbeidsongeschikten (acceptatie passende arbeid, ook bij een andere werkgever).

Er dient een adequaat vangnet te worden ontwikkeld voor werknemers wiens werkgever geen loon doorbetaalt, failliet is, in surseance van betaling verkeert, of niet meer bestaat. Deze werknemers ontvangen bij arbeidsongeschiktheid een uitkering van de SVB. Voor een deel is dit al voorzien (zie ZV art. 5 lid 6 en OV art. 5 lid 3). Voor deze groep gelden alle regels en controles die voor alle reguliere arbeidsongeschikte werknemers gelden. Voor niet betalende werkgevers zijn sancties nodig.

Bij arbeidsongeschiktheid is een specifiek regime voor uitzendbureaus noodzakelijk, in de vorm van een vangnetregeling voor (voormalige) uitzendkrachten met een dekkende premie en met specifieke handhaving. Controle is mogelijk op basis van drie zaken: de overeenkomst tussen het uitzendbureau en de inlener, de facturen en de urenverantwoording van het uitzendbureau. Deze premie zal fors hoger zijn dan de reguliere arbeidsongeschiktheidspremie, gezien het voordeel van het uitzendbeding voor uitzendbureaus en inleners en de (afwenteling van) risico's op het collectief.

Voor zelfstandigen kan op termijn een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering overwogen worden. Bij een eventuele collectieve verzekering moet worden nagedacht over een *opt out*-mogelijkheid en aanvullende en toegankelijke private verzekeringen voor zelfstandigen. Hierbij kan de overheid samenwerken met de verzekeringsbranche. Het lijkt verstandig om de ontwikkelingen in Nederland te monitoren.

De regels omtrent het werkboekje (PB 1945, no. 106) zijn dermate verouderd, dat deze regeling geheel kan vervallen.

Ouderen en pensioenen

Het beleidsterrein Ouderen en pensioenen omvat de Algemene Ouderdomsverzekering (AOV) en tweede- en derdepiljerpensioenen.

Aanbevolen wordt de AOV-leeftijd in 2030 in één keer te verhogen van 65 naar 67 jaar en vanaf 2030 de AOV-leeftijd te koppelen aan de levensverwachting. Er is geen andere optie. Verhoging van de AOV-leeftijd vermindert zowel de druk van toenemende AOV-uitgaven (door vergrijzing) als de dalende premieopbrengsten (door een afnemende beroepsbevolking). Er is sprake van een acuut financieel probleem. Het advies is dan ook om hierover op korte termijn een politiek besluit te nemen en de verhoging van de AOV-leeftijd bij wet te regelen. Door de AOV-leeftijd te koppelen aan de levensverwachting is er in de toekomst geen verdere politieke discussie nodig over het veranderen van de AOV-leeftijd. Voor de transparantie is het belangrijk dat er een website komt via de overheid waar mensen hun AOV-gerechtigde leeftijd kunnen vinden. Deze maatregel heeft substantiële positieve gevolgen voor de houdbaarheid van het AOV-stelsel, waardoor het AOV-fonds in de toekomst weer kostendekkend kan zijn.

De voorgestelde verhoging van de AOV-leeftijd per 2030 en de koppeling aan de levensverwachting voorziet in een structurele oplossing. Omdat er reeds op korte termijn sprake is van snel oplopende tekorten in het AOV-fonds, is van belang dat er voor de periode tot 2030 financiering wordt georganiseerd voor de tekorten in deze jaren.

In de bestrijding van de armoede kan een betekenisvolle stap kan worden gezet door verhoging van de AOV-toelage naar ANG 250 voor gepensioneerden die volledig afhankelijk zijn van AOV.

Aanbevolen wordt de AOV-uitkering en de AOV-toelage automatisch te indexeren op basis van de Consumenten-prijsindex (CPI). Automatische indexering naar CPI zou in de wet moeten worden vastgelegd, met een clause voor bijzondere omstandigheden die de verantwoordelijke minister de mogelijkheid geven een gemotiveerde beslissing te nemen om niet te indexeren.

Het is noodzakelijk de pensioendatum in arbeidsovereenkomsten gelijk te laten lopen met de AOV-datum. Dit is nodig om een inkomensterugval te voorkomen, dat wil zeggen dat ouderen een AOV-uitkering missen bij voortijdige pensionering. En het voorkomt dat ouderen na het bereiken van de AOV-leeftijd (te) lang blijven doorwerken. Indien gewenst kunnen werkgever en werknemer een latere datum afspreken in de arbeidsovereenkomst. Deze aanpassing is extra noodzakelijk wanneer zou worden besloten om de AOV-leeftijd te verhogen.

Aanbevolen wordt mensen te stimuleren om vrijwillig pensioen op te bouwen in de tweede pijler (als werknemer of zelfstandige) of derde pijler (via lijfrentes, coopsommen of levensverzekeringen).

Op langere termijn kan een verplicht basispensioen aanbeveling verdienen. De timing van de introductie van een (verplicht) basispensioen is, gegeven de actuele situatie van Curaçao, ongelukkig. Immers, de overheidsfinanciën staan er niet goed voor en na een aantal magere economische jaren is de koopkracht van huishoudens al onder druk komen te staan. Wanneer de economie groeit en de koopkrachtontwikkeling gunstig is, kunnen huishoudens en bedrijven de premieafdracht makkelijker betalen. Bovendien is de overheid dan beter in staat om de kosten van de uitvoering van het basispensioen op te vangen. Het beoogde doel – meer financiële zekerheid na pensionering – kan op de korte termijn beter op andere manieren worden bereikt.

Arbeidsmarkt

Het beleidsterrein Arbeidsmarkt omvat arbeidsovereenkomsten, arbeidsallocatie door intermediairs, arbeidsmigratie en aansluiting van de arbeidsmarkt en het beroepsonderwijs.

Arbeidsovereenkomsten

Aanbevolen wordt titel 10 van het nieuwe Burgerlijk Wetboek (BW) in te voeren op Curaçao, net als Aruba en Sint Maarten. Dit deel van het BW betreft de arbeidsovereenkomsten. Invoering betekent onder meer aanpassing en verduidelijking van regels over (beëindiging van) arbeidsovereenkomsten, beloning, inclusief loondoorbetaling bij ziekte. Daarbij is het noodzakelijk dat overheid en sociale partners inhoudelijk tot overeenstemming komen.

Het verdient aanbeveling de ontwikkelingen in Nederland over nul-uren- en min-max-contracten te monitoren. In Nederland wordt namelijk overwogen om deze contracten af te schaffen en te vervangen door een (nader met sociale partners uit te werken) basiscontract.

Aanpassing van de ketenregeling³ is voorlopig niet opportuun. Verkorting van drie naar twee jaar – zoals in Nederland – leidt in theorie tot meer doorstroom naar banen voor onbepaalde tijd. Maar binnen de huidige arbeidsmarkt van Curaçao is het niet uit te sluiten dat het effect eerder het omgekeerde is: meer kortere dienstverbanden.

Aanbevolen wordt meer werkgevers en werknemers bekend te maken met de ketenregeling om te bevorderen dat werknemers direct op de loonlijst komen en werkgevers minder snel externe krachten inhuren. De voordelen van de ketenregeling zijn bij veel werkgevers namelijk nog onbekend. Een tweede doel is werknemers bewust te maken van hun rechten bij dienstverbanden van bepaalde tijd. Daarnaast is handhaving van de ketenregeling belangrijk.

Aanbevolen wordt meer bekendheid te geven aan de Richtlijnen voor toepassing van de landsverordening beëindiging arbeidsovereenkomsten (P.B. 1972, no. 111). Hierin is het ontslagproces nauwkeurig omschreven, inclusief de termijnen. Vervolgens is het van belang deze richtlijnen strikt te volgen. De verwachting is dat meer bekendheid met de richtlijnen en meer discipline leiden tot verkorting van de doorlooptijd van de ontslagprocedures. De SER zou een rol kunnen spelen bij de communicatie.

³ De ketenregeling bepaalt dat bij dienstbetrekkingen van bepaalde tijd, die elkaar opvolgen met tussenpozen van niet meer dan drie maanden in een periode van 36 maanden, de tussenpozen meegerekend, de laatste dienstbetrekking geldt als een contract voor onbepaalde tijd (BW art. 1615fa, lid 1a), en bij meer dan drie elkaar opvolgende dienstbetrekkingen met tussenpozen van minder dan drie maanden geldt de laatste dienstbetrekking als een contract voor onbepaalde tijd (BW art. 1615fa, lid 1b).

Het advies is om nader te onderzoeken in hoeverre de richtlijnen bij ontslag zouden moeten worden aangepast, dan wel de samenstelling van de ontslagcommissie, het beslissingsmodel, de vergaderfrequentie en de vervanging, de automatisering en de communicatie van SOAW met werkgevers en werknemers. Voor dit onderzoek zou een Tripartite Projectgroep Ontslag kunnen worden ingesteld, die opdracht geeft aan onafhankelijke arbeidsjuristen.

Er bestaat geen aanleiding om het ontslagrecht te versoepelen of strikter te maken. Vrijwel alle ontslagaanvragen die de ontslagcommissie ontvangt, worden toegekend (ingetrokken aanvragen en wederzijds goedvinden buiten beschouwing gelaten). Het is geen onderwerp dat hoog op de agenda staat bij de verschillende stakeholders.

Geadviseerd wordt sociale advocaten in gevallen van wederzijds goedvinden te laten betalen door SOAW. Dit is een relatief eenvoudig door te voeren maatregel die leidt tot versterking van het ontslagproces. Deze maatregel biedt niet alleen meer zekerheden in het juridisch proces, maar leidt ook tot minder druk op SOAW en de rechterlijke macht.

Verdere verhoging van het minimumloon in de toekomst is noodzakelijk, omdat het minimumloon niet toereikend is om in het levensonderhoud te voorzien. Op termijn moet het minimumloon hoger zijn dan het bestaansminimum. Daarvoor is meer nodig dan alleen het aanpassen van de regelgeving. Verhoging van het minimumloon vereist een economie die dit kan dragen. Er is geen aanleiding om de wetgeving over het minimumloon aan te passen.

Ter ondersteuning van de discussie over het minimumloon en de hoogte van de uitkeringen is het van belang om structureel onderzoek te doen naar het niveau van het bestaansminimum, op basis van prijzen (vergelijk CBS-onderzoek op Aruba).

Het voorstel is een Tripartite Projectgroep Kinderopvang en Naschoolse Opvang (TPKN) in te stellen, met als taak het voorbereiden van de introductie van (recht op) kinderopvang, het onderzoeken van de haalbaarheid van naschoolse opvang en het doen van voorstellen voor het reguleren van de kwaliteit van de opvang. De belangen van minima en niet-werkenden (specifiek uitkeringsgerechtigden) dienen hierbij nadrukkelijk te worden meegenomen. Betaalbare kinderopvang kan de arbeidsparticipatie namelijk vergroten.

Arbeidsallocatie door intermediairs

De Commissie Revisie Arbeidswetgeving (CRAW) heeft – op basis van het concordantiebeginsel – een analyse gemaakt van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) in Nederland, rekening houdend met de omstandigheden en normen op Curaçao. Geadviseerd wordt om de voorstellen van de CRAW over te nemen. De Landsverordening terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (P.B. 1986, no. 73) en de daaraan verbonden besluiten komen dan te vervallen. Daarvoor in de plaats komt de Landsverordening houdende regels met betrekking tot allocatie door intermediairs (ontwerp 2019-2020). Deze regeling beschermt de rechten van uitzendkrachten beter en tegelijkertijd vervalt de vergunningsplicht. Advies dient nog te worden ingewonnen bij de SER en de Raad van Advies (RvA). De CRAW doet onder meer de volgende voorstellen:

- o Het concept terbeschikkingstelling van arbeid (TBA) nader af te bakenen.
- o Het fenomeen *payrolling* (een variant van uitzenden) te introduceren en te definiëren.
- o TBA te verbieden, tenzij is voldaan aan alle gestelde bepalingen. Daarnaast kunnen bij landsbesluit speciale maatregelen worden getroffen voor bepaalde sectoren.
- o De twaalfmaandetermijn te laten vervallen. Voor uitzendovereenkomsten geldt de ketenregeling: maximaal drie contracten in drie jaar (BW art. 1615fa).
- o Voorwaarden te stellen die de arbeidskracht beschermen:
 - Er mag door de uitlener geen tegenprestatie worden gevraagd aan de (potentiële) arbeidskracht.
 - Het belemmeringsverbod is concreter omschreven: de arbeidskracht kan onbelemmerd in dienst treden bij de inlener.
 - De arbeidskracht heeft recht op Cessantia bij achtereenvolgende tijdelijke contracten.
 - Een stakingsbeding (geen inzet van uitzendkrachten bij bedrijven waar wordt gestaakt).
 - De gelijke behandeling (gelijke arbeidsvoorwaarden) van uitzendkrachten en zittende werknemers van de inlener (bij hetzelfde werk) is uitgebreider omschreven.
 - De inlener moet verplicht een interne vacaturemelding doen.

Het verdient aanbeveling het uitzendbeding ('no work, no pay') te formaliseren, te conditioneren en voorwaarden te stellen aan het gebruik hiervan. Op dit moment wordt het uitzendbeding wel toegepast; het is genoemd in de regelgeving (PB 1996, no. 139), maar het is niet geformaliseerd en geconditioneerd. Als voorwaarden voor formalisering van het uitzendbeding kan worden gedacht aan verplichte loondoorbetaling, scholing en pensioenopbouw, na een bepaalde uitzendperiode. Daarnaast dient er een vangnet te komen voor ziekte en arbeidsongeschiktheid van uitzendkrachten, met een relatief hoge premie.

Het is de vraag of de ketenbepaling adequaat is voor uitzendwerk, vanwege de vaak vrij korte duur van uitzendopdrachten. Gedacht kan worden aan een alternatief, bijvoorbeeld een maximum van een bepaald aantal verloonde uren van een uitzendkracht, in een bepaalde periode, bij een specifiek uitzendbureau. Dit is goed te controleren. Bijvoorbeeld, na 1.000 uur verloning in een periode van twaalf maanden ontstaat er recht op loondoorbetaling van drie maanden, ook al is er geen werk. Onderzoek hiernaar kan een taak zijn voor een Commissie Uitzendwerk.

Cruciaal is de handhaving van het betalen van belastingen en premies door uitzendbureaus. Dit is een randvoorwaarde voor afschaffen van het vergunningstelsel bij TBA. Aanbevolen wordt het aantal inspecties door de Arbeidsinspectie, de belastingdienst en de SVB in deze branche op te voeren. Ook het handhaven van de nieuwe regeling is een overheidstaak. Dit vraagt om specialistische kennis. Zelfregulering door de sector is voorlopig ondenkbaar, niet in de laatste plaats, omdat er geen uitzicht is op een brancheorganisatie van uitzendbureaus en dus ook niet van een bedrijfstak-cao voor uitzendkrachten.

Voorgesteld wordt een onafhankelijke Commissie Uitzendwerk (CU) opdracht te geven voor een onderzoek naar enerzijds fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik in de uitzendsector en anderzijds naar de mogelijkheden om in de uitzendbranche de regels zo goed mogelijk te kunnen handhaven. Opdrachtgever van het onderzoek is de Minister van SOAW. Meer algemeen betreft het alle vormen van terbeschikkingstelling van arbeid (uitzendwerk, *payrolling* en detachering).⁴ De commissie zou voor een deel moeten bestaan uit arbeidsjuristen.

Het verdient aanbeveling de markt van particuliere arbeidsbemiddeling te evalueren. Dit kan een taak zijn van de onafhankelijke Commissie Uitzendwerk. Deze evaluatie dient ook betrekking te hebben op bemiddelaars en tussenpersonen bij tewerkstellingsvergunningen. De commissie moet verschillende vragen beantwoorden: In hoeverre is deze markt bonafide? Betreft het daadwerkelijk bemiddeling, of gaat het om vormen van terbeschikkingstelling van arbeid en/of schijnconstructies? In hoeverre moeten er bepaalde eisen aan deze intermediairs worden gesteld?

Aanbevolen wordt ontwikkelingen in Nederland over het tegengaan van schijnconstructies te monitoren. Het uiteindelijke doel is vormen van *contracting* tegen te gaan, die feitelijk uitzendwerk of arbeidsovereenkomsten zijn. Een waterdichte oplossing op korte termijn kan echter niet worden verwacht.

Arbeidsmigratie

De vergunningsprocedure met betrekking tot het aannemen van buitenlandse arbeidskrachten is voor werkgevers één van de belangrijkste knelpunten in het functioneren van de arbeidsmarkt en het ondernemingsklimaat van Curaçao. Verschillende sectoren hebben te maken met vacatures die niet vervuld kunnen worden met lokale arbeidskrachten en waarvoor buitenlandse arbeidskrachten moeten worden aangetrokken. De krimp van de bevolking van Curaçao – die het gevolg is van de aanhoudende economische problemen – heeft dit probleem verder versterkt. Tegelijkertijd ervaren werkgevers – onder meer in de ICT, de financiële sector en in het toerisme – majeure problemen in de procedures voor het aanvragen van werk- en verblijfsvergunningen, die soms maanden in beslag kunnen nemen en waarvoor wettelijke termijnen worden overschreden. Dit leidt er onder meer toe dat werkgevers deze procedures ontwijken, door werknemers aan te nemen en op afstand (vanuit het buitenland) te laten werken. Dit is een onwenselijke situatie, omdat hierdoor werkgelegenheid, bestedingen en economische activiteit worden geëxporteerd.

Het verbeteren en versnellen van de vergunningsprocedure met betrekking tot buitenlandse arbeidskrachten is een essentiële stap in het verbeteren van de werking van de arbeidsmarkt van Curaçao en aanbevolen wordt om hier topprioriteit aan toe te kennen.

Onderdeel van het landspakket is onderzoek gericht op illegale tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten. Dit onderzoek – thema E.3 van het landspakket – maakt geen onderdeel uit van de onderhavige onderzoeken (E.1 en E.4 van het landspakket). Aanbevolen wordt om in de uitwerking van de hervormingen gericht op de procedures voor het aantrekken van buitenlandse arbeidskrachten, als onderdeel van thema E.3 van het landspakket, de volgende overwegingen te betrekken:

- Hoewel de beslistermijn voor aanvragen van tewerkstellingsvergunningen zes weken bedraagt, wordt deze in de praktijk regelmatig fors overschreden. Er dienen waarborgen te worden ingebouwd die meer rechtszekerheid bieden aan de aanvrager van de vergunning opdat beslistermijnen daadwerkelijk worden gerealiseerd. Dat kan worden gerealiseerd met rechtsmiddelen die besluitvorming versnellen bij uitblijvende besluiten. Waarborgen (versterkende maatregelen ten opzichte van de bestaande procedure) kunnen onder meer bestaan in:
 - o beroep bij niet tijdig beslissen, waarbij de bezwaarmogelijkheid in de huidige wetgeving kan worden overgeslagen en er direct beroep bij de rechter kan worden ingesteld; of

⁴ De commissie heeft de voorstellen opgenomen in een concept-Landsverordening houdende regels met betrekking tot allocatie van arbeidskrachten door intermediairs (vermoedelijk oktober 2020).

- o dwangsom bij niet tijdig beslissen, opgenomen in het desbetreffende wettelijk voorschrift, dat zonder tussenkomst van de rechter, maar na ingebrekestelling door de aanvrager na het verstrijken van de beslistermijn automatisch toegekend wordt; of
 - o gelijkstelling met besluit, waarbij geldt dat na het verstrijken van de beslissingstermijn de aanvraag niet is toegekend, zoals onder, maar de aanvrager wel het recht heeft om in bezwaar en beroep te gaan, alsof er een negatief besluit genomen is; of
 - o fatale termijnen, ook wel 'positieve fictieve beschikking' of 'vergunning van rechtswege'. Na het verstrijken van de wettelijke beslistermijn, wordt de vergunning geacht van rechtswege te zijn verleend. Waarborgen als deze vergroten de rechtszekerheid van de vergunningaanvrager en de *accountability* van de vergunningverlener.
- Voeg de aanvraag- en toekenningsprocedures voor tewerkstellingsvergunningen en verblijfsvergunningen samen achter één loket.
 - Richt versnelde of vereenvoudigde procedures niet op vooraf aangewezen beroepen of sectoren omdat overheidsfalen hier op de loer ligt; economische dynamiek zorgt ervoor dat de behoeften snel kunnen veranderen en de overheid met teveel vertraging op deze veranderingen reageert. Versnelde en vereenvoudigde procedures zouden gericht moeten zijn op acute behoeften, ongeacht beroep of sector, die op vooraf vastgestelde criteria ex ante versneld kunnen worden getoetst.

Een meer geïnstitutionaliseerde aanpak is nodig om remigratie van Curaçaoënaars te bevorderen, dan wel mensen die het Papiaments beheersen. Gedacht kan worden aan extra faciliteiten, zoals studiefinanciering of kwijtschelding van studieschulden, begeleiding (bij verhuizing, opvang, introductiepakket, container), tijdelijk verzorgen van huisvesting en goede informatievoorziening (onder andere over de sociale zekerheid), traineeships, contracten voor langere tijd en samenwerking met gemeenten en onderwijsinstellingen in Nederland.

Aansluiting arbeidsmarkt en beroepsonderwijs

Aanbevolen wordt om de Raad van Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) verder te ontwikkelen tot een professionele uitvoeringsorganisatie. De ROA dient onder meer systematisch inzicht te geven in de opleidingsbehoefte van werkgevers (op vmbo- en mbo-niveau), leerwerkbedrijven te werven, inclusief leermeesters/begeleiders, en BOL- en BBL-stages tot stand te brengen bij leerwerkbedrijven. Dat betekent dat er adviseurs/trainers aan het werk moeten die bedrijven bezoeken. Samenwerking dan wel collegiaal overleg met de ROA CN (Bonaire) ligt voor de hand. Samenwerking van de ROA met het arbeidsbureau (en het CBS) is van belang bij het in beeld brengen van de vraag naar arbeid.

Kwaliteit van arbeid en inzetbaarheid van werknemers

Arbeidsomstandigheden

Aanbevolen wordt een Tripartite Projectgroep Arbeidsomstandigheden (TPA) in te stellen die zich richt op de ontwikkeling en invoering van een Arbeidsomstandighedenwet. Hierbij moet worden gekeken naar de samenhang met de Veiligheidslandsverordening en de Veiligheidsbesluiten. Ook moet in de nieuwe Arbeidsomstandighedenwet rekening worden gehouden met alle relevante vormen van werkbelasting (tillen, stank, hitte, gif, enzovoort). Het gaat niet alleen om veiligheid, maar ook om gezondheid en welzijn van werknemers. De wet moet ook gaan gelden voor uitzendkrachten, wat betekent dat de verantwoordelijkheden van uitzendbureaus en inleners dienen te worden bepaald. Tegelijkertijd moet arbo-regelgeving onevenredig hoge kosten voor werkgevers voorkomen. De projectgroep kan eventueel gebruikmaken van ervaring van andere landen, bijvoorbeeld Aruba.

Voorgesteld wordt om een (niet verplichte) risico-inventarisatie en -evaluatie voor werkgevers (RI&E) te introduceren. Dit betreft een inventarisatie van belastende factoren bij het werk, al dan niet met behulp van externe deskundigen. Het doel hiervan is het ontwikkelen van bewustzijn bij werkgevers en werknemers, als opstap naar arbo-maatregelen op bedrijfsniveau.

Het veranderen van wetten alleen leidt niet tot verbetering van de arbeidsomstandigheden. Individuele werkgevers en werknemers zullen activiteiten moeten ontwikkelen om de kwaliteit van de arbeid te verbeteren en de inzetbaarheid van werknemers te vergroten. Dit is niet alleen nodig om wetgeving te kunnen naleven, maar ook om werknemers langer te kunnen laten doorwerken. Dit laatste is nog noodzakelijker als de AOV-leeftijd wordt verhoogd in 2030. Het verlengen van de loondoorbetalingsperiode bij de ZV en OV noodzaakt eveneens tot zulke activiteiten. Bovendien zijn deze activiteiten gericht op verhoging van de productiviteit, wat de economie ten goede komt. Deze uitdaging betreft specifiek werknemers in zware beroepen en ouderen, denk aan de volgende typen bedrijfsactiviteiten⁵:

⁵ Bronnen: Stichting van de Arbeid en de SER (Nederland).

- Vitaliteit, gezondheid, arbeidsomstandigheden (bijvoorbeeld arbo-maatregelen, veiligheidsvoorschriften, instructies, levensstijl medewerker, aanpassen functies, medisch onderzoek).
- Scholing (bijvoorbeeld informeel leren, cursussen).
- Mobiliteit (bijvoorbeeld functieverbreding, andere functie intern, van werk naar werk bij een andere werkgever).
- Arbeidskosten en productiviteit (bijvoorbeeld ontsiemaatregelen zoals extra verlof oudere werknemers, kortere werkweek, aanpassen werktijden, stapje terug in functie, vrijstelling van onregelmatige uren, overwerk ploegdienst of weekenddiensten).
- Re-integratie van oudere werknemers (bijvoorbeeld in dienst nemen van oudere werknemers).

Scholing van werkenden moet worden gestimuleerd. Er is nu weinig draagvlak bij werkgevers voor een recht op betaald studieverlof. Praktisch haalbaar is een initiatief zoals Enseñansa pa Empleo (EpE) op Aruba, een overheidsorganisatie die praktische cursussen verzorgt, waarbij de kosten deels door de werkgever en deels door de overheid worden betaald. Een alternatief zou zijn om scholingsfondsen per bedrijfstak te regelen, door middel van cao's. Vanwege het ontbreken van bedrijfstak-cao's biedt dit alternatief voorlopig geen uitkomst. Er kan ook worden gedacht aan een nationaal scholingsfonds, dat paritair wordt gefinancierd. Sociale partners stellen dan zelf een heffing vast, bijvoorbeeld 0,25 procent van de loonsom. Vervolgens kunnen werkgevers en werknemers samen bij het fonds aanvragen doen voor scholingssubsidies voor individuele werknemers. Het draagvlak voor deze variant lijkt op dit moment niet aanwezig.

Arbeidsduur en arbeidstijden

Het advies is om de voorstellen van de CRAW omtrent arbeidsduur, werk- en rusttijden en overwerk over te nemen. Dit betreft de Arbeidsregeling 2000 (PB 2022, no 123).⁶ De aanpassingen moeten gezondheids- en veiligheidsrisico's voorkomen en het welzijn van werknemers bevorderen. De verwachting is dat dit zorgt voor minder ziekteverzuim, bedrijfsongevallen en arbeidsongeschiktheid. De CRAW stelt voor om de volgende zaken beter mogelijk te maken: het combineren van arbeid en zorgtaken, medezeggenschap van en overleg met werknemers bij arbeidstijden, voorzieningen voor werknemers met gezondheidsproblemen, geschikte rustplekken en bestuurlijke sancties. Advies dient nog te worden ingewonnen bij de SER en de Raad van Advies (RvA).

Het voorstel is om alle sectoren en alle loongroepen onder de Arbeidsregeling te laten vallen. Voor bepaalde sectoren of werkgevers zou toestemming kunnen worden gegeven om bij cao af te wijken, voor specifieke beroepen, in specifieke omstandigheden, tot op zekere hoogte. Dit vereist instemming van sociale partners en toestemming van de Minister van SOAW.

In cao's en arbeidsovereenkomsten kan de mogelijkheid worden opgenomen om per jaar een vast aantal uren te werken (jaarrond werken). In goed overleg tussen werkgever en werknemer kan een periode langer of korter worden gewerkt, afhankelijk van de benodigde productie en specifieke wensen van de werknemer.

Arbeidsverhoudingen

Het is noodzakelijk dat werkgevers- en werknemersorganisaties (sociale partners) constructieve discussies voeren. Zonder overeenstemming tussen sociale partners komt een groot deel van de hervormingsvoorstellen niet van de grond. Het advies aan sociale partners is samen te zoeken naar *common ground* en op basis daarvan samen op te trekken richting de overheid. Tegelijkertijd dient het tripartite overleg meer structureel te worden gevoerd. Als ultieme vorm van bipartite samenwerking kan worden gedacht aan een instituut als de Stichting van Arbeid, zoals in Nederland. Deze 'machtsverschuiving' leidt uiteindelijk tot effectievere beleidsvorming en -uitvoering. Een voorwaarde is leiderschap, centralisatie van het overleg en kennisontwikkeling bij alle betrokken partijen.

Sociaaleconomische hervormingen verlopen effectiever bij meer gecentraliseerd overleg tussen sociale partners. Centralisering van het (arbeidsvoorwaarden)overleg is efficiënt en is mogelijk door organisatie van werkgevers in brancheorganisaties en fusies. Delegatie van bevoegdheden naar centrale organisaties is noodzakelijk, zowel bij werkgevers als bij werknemers. Private partijen zijn zelf verantwoordelijk voor gecentraliseerd overleg.

Bedrijfstak-cao's zouden moeten worden afgesloten. Bedrijfstak-cao's hebben evidente voordelen en zeker wanneer hierbij ook het avv-instrument wordt gehanteerd. Avv is het algemeen verbindend verklaren van cao's voor alle bedrijven en werknemers in een bedrijfstak, door de Minister van SOAW. Ook niet-georganiseerde bedrijven vallen na avv onder de betreffende cao. Het eerste voordeel van bedrijfstak-cao's en avv is een gelijk speelveld voor bedrijven. Onderbieding bij beloning kan hiermee worden voorkomen, wat een rem zet op de zogenaamde *race to the bottom*. Door een dergelijk systeem ontstaat er minder druk op de handhavingsinstanties. Een tweede voordeel van een bedrijfstak-cao in combinatie met avv is dat de dekkingsgraad van cao's wordt vergroot (nu 30 procent

⁶ De commissie heeft de voorstellen de vorm gegeven van een (concept)landverordening: Arbeidsregeling 2021, 8 september 2020.

van de werknemers). Voordelen van de cao in het algemeen zijn arbeidsrust en minder transactiekosten bij personeelsaangelegenheden. Cao's bieden zekerheden voor werkgevers en voor werknemers.

Een coördinerende en initiërende taak bij het stimuleren van (bedrijfstaking-)cao's is denkbaar voor de SER, die hierbij kan worden gesteund door de Nederlandse SER en Nederlandse sectorale organisaties (werkgevers- en werknemersorganisaties), zoals het CAOP en AWWN.

Financiering van de SER zou kunnen worden geregeld via een werkloosheidsfonds, waarmee de specifieke rol van de SER voor sociale partners (werkgevers- en werknemersorganisaties) wordt benadrukt. Een voorwaarde is dat eerst een bipartite cultuur en structuur tot ontwikkeling komt.

Het voorstel is om binnen de SER een Commissie Bevordering Arbeidsverhoudingen (CBA) in het leven te roepen om de arbeidsverhoudingen op het niveau van arbeidsorganisaties (bedrijven en instellingen) te verbeteren. Hierbij moet specifiek worden gedacht aan het stimuleren van medezeggenschap en ondernemingsraden.