

**Modernisering en versterking  
socialezekerheidsstelsel Aruba  
(Landspakket E.4.2)**

Projectnummer P0229

dr. Peter Donker van Heel (De Beleidsonderzoekers)  
drs. Wim Zwinkels (Epsilon)  
drs. Koert van Buiren (Economisch Bureau Amsterdam)

© De Beleidsonderzoekers | [www.beleidsonderzoekers.nl](http://www.beleidsonderzoekers.nl)

Leiden, 23 februari 2022

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

# Inhoud

Afkortingen	5
Samenvatting	7
Doel en opzet onderzoek	7
Het huidige stelsel	7
Naar een gemoderniseerd en versterkt stelsel	8
Betaalbaarheid	9
Maatschappelijke haalbaarheid	10
Implementatie	10
Inleiding	11
Doel onderzoek	11
Vraagstelling onderzoek	11
Aanpak onderzoek	11
<b>1 Het huidige stelsel</b>	<b>13</b>
1.1 De kern van het huidige stelsel	13
1.2 De regelingen	14
1.3 Financiering	20
1.4 Uitvoering	21
1.5 Uitgaven en exploitatieresultaat	23
<b>2 Naar een versterkt stelsel</b>	<b>25</b>
2.1 Inleiding	25
2.2 Fase 1: Randvoorwaarden	26
2.3 Fase 2: Versterking van de bijstand	33
2.4 Fase 3: Versterking van het stelsel	36
2.5 Fase 4: Een werkloosheidsregeling	41
<b>3 Financiële effecten</b>	<b>45</b>
3.1 Inleiding	45
3.2 Financiële effecten randvoorwaarden (fase 1)	45

3.3	Financiële effecten bijstand (fase 2)	45
3.4	Financiële effecten ZV en OV (fase 3)	46
3.5	Financiële effecten werkloosheidsregeling (fase 4)	48
3.6	Totaaloverzicht financiële effecten	48
<b>4</b>	<b>Economische en maatschappelijke haalbaarheid</b>	<b>51</b>
4.1	Inleiding	51
4.2	Economische prestaties en de sociale zekerheid	52
4.3	Financiële en economische effecten	54
4.4	Maatschappelijke haalbaarheid	57
<b>5</b>	<b>Implementatie</b>	<b>61</b>
5.1	Risico's	61
5.2	Implementatie	62
5.3	Uitvoerings- en governance structuur	65

# Afkortingen

AOV	algemene ouderdomsverzekering
AWW	algemene weduwen- en wezen-verzekering
AZV	algemene ziektekostenverzekering
DPL	Departemento di Progreso Laboral
DSZ	Directie Sociale Zaken
FASE	Fondo Asistencia Social di Emergencia
LAP	Landsverordening algemeen pensioenstelsel
LB	Landsbesluit
LV	Landsverordening
MvT	Memorie van Toelichting
MZ	maatschappelijke zorg
OV	ongevallenverzekering
PNT	Platforma Nacional di Trabao
RvA	Raad voor Advies
Wulbz	Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte (NL)
WW	Werkloosheidswet (NL)
ZV	ziekteverzekering



# Samenvatting

## Doel en opzet onderzoek

De opdracht van het onderzoek is na te gaan welke mogelijkheden er zijn om het Arubaanse socialezekerheidsstelsel te moderniseren en te versterken, waarbij de betaalbaarheid daarvan voor de toekomst gegarandeerd kan worden, het stelsel de inwoners van Aruba voldoende bescherming biedt en hen activeert op de arbeidsmarkt. Het onderzoek is gebaseerd op alle beschikbare documenten betreffende de sociale zekerheid op Aruba in de afgelopen 25 jaar en face-to-face interviews met vele tientallen stakeholders op Aruba: vertegenwoordigers van de overheid, uitvoeringsorganisaties, sociale partners en adviesraden. De onderzoekers hebben onafhankelijk kunnen opereren.

## Het huidige stelsel

Er is geen aparte werkloosheidsregeling op Aruba. Het huidige sociale vangnet bij (tijdelijke) werkloosheid bestaat uit de bijstand. De Reparatietoelage is alleen bedoeld voor werkenden en gepensioneerden en niet voor mensen in de bijstand. De bijstand biedt inkomensondersteuning bij tijdelijke werkloosheid, indien men aan de toetredingsvoorwaarden voldoet. De bijstand loopt door tot de pensioengerechtigde leeftijd, wanneer de AOV ingaat.

**Tabel 1.1. Regelingen naar doelgroep en type risico**

Type risico	Doelgroep	
	Bevolking (Volksverzekering)	Werknemers (Werknemersverzekering)
Armoede	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bijstand</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reparatietoelage</li> </ul>
Werkloosheid		<ul style="list-style-type: none"> <li>Cessantia</li> </ul>
Ziekte en arbeidsongeschiktheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maatschappelijke zorg (MZ)</li> <li>Algemene ziektekostenverzekering (AZV)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ziekteverzekering (ZV)</li> <li>Ongevallenverzekering (OV)</li> </ul>
Ouderdom en overlijden	<ul style="list-style-type: none"> <li>Algemene ouderdomsverzekering (AOV)</li> <li>Algemene weduwen- en wezenverzekering (AWW)</li> <li>Reparatietoelage (naast AOV of AWW)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cessantia</li> <li>Algemeen Pensioen (LAP)</li> </ul>
COVID-maatregelen bedrijven (inmiddels beëindigd)		<ul style="list-style-type: none"> <li>Loonsubsidie</li> <li>FASE</li> </ul>

De hoogte van de bijstandsuitkering (maximaal minimumloon) is substantieel lager dan het bestaansminimum. Voor mensen in de bijstand is werk met voldoende loon niet altijd bereikbaar, vanwege beperkte competenties. Het noodzakelijke alternatief is veelal informele arbeid en zwart werk. Voor mensen die werkloos worden geldt hetzelfde: als niet direct ander werk kan worden gevonden, dan wordt uitgeweken naar alternatieve inkomstenbronnen. De prikkels op Aruba werken in die zin anders dan idealiter zou moeten. Ondersteuning bij het zoeken naar werk is nodig.

## Naar een gemoderniseerd en versterkt stelsel

Analyse van in totaal twaalf verschillende regelingen en de werking daarvan in de Arubaanse samenleving leidt tot de volgende aanbevelingen, met de daaraan verbonden financiële effecten:

- **Fase 1. Randvoorwaarden:** actualiseren van wet- en regelgeving, versterken van de handhaving met name door automatisering en opzetten van een effectieve sociale dialoog (paritair en tripartite). De hieraan verbonden eenmalige implementatiekosten zijn pro memorie. Extra baankansen kunnen worden geboden door de inzet van een middel niet-commercieel uitzendbureau, wat per saldo leidt tot een besparing op de uitkeringsuitgaven (zie fase 2).
- **Fase 2.** Moderniseren en versterken van de **bijstand** door aanpassingen in het systeem en de organisatie, versterking van de handhaving, verbetering van de externe communicatie, activering en budgetafspraken. Deze aanpak wordt geschaard onder de noemer van volumebeleid, waarmee bedoeld wordt het beheersen van het uitkeringsvolume door instroombeperking en uitstroombevordering. De onderdelen van het volumebeleid worden in een aantal jaren opgebouwd. De structurele jaarlijkse besparingen zijn met onzekerheden omgeven, omdat deze afhankelijk zijn van de doorvoering van verschillende maatregelen. De jaarlijkse besparingen zijn geraamd op Afl. 2 tot 4 miljoen en kunnen worden bereikt op langere termijn (uitgegaan is van een periode van tien jaar).
- **Fase 3.** Moderniseren en versterken van **andere onderdelen van het stelsel** door samenvoeging van de ZV en de OV en verhoging van het eigen risico van werkgevers (vergroten prikkels om te investeren in voorkómen van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid), omzetten van de Cessantia t.b.v. arbeidsmobiliteit en ter voorbereiding van de invoering van een werkloosheidsregeling, op termijn intrekking Reparatie toeslag en omzetting LAP naar vrijwillig pensioen. De structurele jaarlijkse



besparingen zijn geraamd op Afl. 4 tot 8 miljoen, afhankelijk van de keuzes die worden gemaakt, met name ten aanzien van de duur van het eigen risico in de ZV en OV.

- **Fase 4.** Invoering van een sobere maar functionele **werkloosheidsregeling**, waarbij als basisvariant is gekozen voor een referteperiode (periode minimaal gewerkt) van zes maanden, een maximale duur van de uitkering van zes maanden en 70 procent van het laatstverdiende loon. De ontslagvergoeding blijft bestaan; aanbevolen wordt door omzetting van dit onderdeel van de Cessantia naar een ontslagregeling in het Burgerlijk Wetboek van Aruba (BWA). De structurele jaarlijkse kosten zijn geraamd op Afl. 5 tot 12 miljoen, afhankelijk van de keuzes die worden gemaakt over referteperiode, duur van de uitkering en aandeel van het laatstverdiende loon, en het al of niet deelnemen van de overheid als werkgever en het toelaten van arbeidsmigranten die al of niet korter op Aruba zijn.

## Betaalbaarheid

Afhankelijk van de beleidskeuzes ten aanzien van de precieze invulling van een hervormd socialezekerheidsstelsel is er sprake van een beperkt batig (Afl. 8 miljoen) of een beperkt negatief (min Afl. 4 miljoen) saldo van directe financiële effecten, exclusief de eenmalige implementatiekosten die met de hervormingen gepaard gaan.

Tegenover de additionele (premie)kosten van een werkloosheidsregeling, staan potentiële premieverlagingen bij de ZV, de OV en de Cessantia en baten voor de overheidsfinanciën. Afhankelijk van de beleidskeuzes die worden gemaakt bij de invulling van de voorgestelde hervormingen, is in potentie sprake van een marginale c.q. verwaarloosbare daling of stijging van de premiedruk. Bij de verdeling van de kosten van de werkloosheidsregeling, kunnen keuzes gemaakt worden, zodanig dat de hervormingen voor werkgevers premieneutraal of premieverlagend zijn.

Het is dan ook mogelijk om het Arubaanse sociale zekerheidsstelsel te moderniseren en te versterken, waarbij de betaalbaarheid daarvan voor de toekomst gegarandeerd kan worden. Het invoeren van een werkloosheidsregeling kan kostenneutraal, of met relatief geringe extra kosten, door besparingen te realiseren bij de bijstand, de ziekteverzekering (ZV), de ongevallenverzekering (OV) en de Cessantia. Er zijn wel eenmalige implementatiekosten, die ruimschoots worden gecompenseerd door economische en maatschappelijke baten. Een werkloosheidsregeling voorkomt niet alleen dat mensen bij werkloosheid direct in een groot (financieel) gat vallen. Een werkloosheidsregeling functioneert tevens als een stabilisator in de economie, biedt ruimte voor een betere matching op de

arbeidsmarkt en het draagt bij aan het verminderen van maatschappelijke kosten van armoede (o.m. gezondheidszorg en criminaliteit).

## Maatschappelijke haalbaarheid

Er bestaat bij stakeholders breed draagvlak voor de voorgestelde hervormingen als geheel en er wordt prioriteit aan toegekend, mits de beoordeling van, en besluitvorming over, hervormingen van de sociale zekerheid plaatsvindt in samenhang met hervormingen van de arbeidsmarkt; er een intensief communicatie-, educatie- en overlegtraject vooraf gaat aan de implementatie van de voorgestelde hervormingen; de sociale partners een stevige positie hebben in de uitvoerings- en governance structuur van de hervormingen; de handhavingsfunctie wordt versterkt; er politiek commitment is, druk is van buitenaf (afspraken met Nederland) en externe ondersteuning (capaciteit, expertise, middelen); de verschillende stappen in het hervormingstraject vooraf goed worden gedefinieerd met duidelijke criteria en mijlpalen; het gehele hervormingstraject (sociale zekerheid en arbeidsmarkt) in 3 tot 3,5 jaar is gerealiseerd. Dit laatste wordt wel gezien als mogelijk te ambitieus, vooral vanwege de benodigde wetgevingstrajecten en versterkingen van de handhaving.

## Implementatie

Het belang van een effectieve uitvoerings- en governance structuur wordt benadrukt. Essentieel is dat er voorafgaande aan de start van de implementatie gewerkt wordt aan overeenstemming op hoofdlijnen (*common ground*) tussen werkgeversorganisaties en vakbonden en vervolgens tussen sociale partners en overheid.

# Inleiding

## Doel onderzoek

De opdracht van het onderzoek is na te gaan welke mogelijkheden er zijn om het Arubaanse socialezekerheidsstelsel te moderniseren en te versterken, waarbij de betaalbaarheid daarvan voor de toekomst gegarandeerd kan worden, het stelsel de inwoners van Aruba voldoende bescherming biedt en hen activeert op de arbeidsmarkt.

## Vraagstelling onderzoek

Binnen deze doelstelling zijn drie deelvragen: (1) Hoe ziet het socialezekerheidsstelsel er in grote lijnen uit? (2) In hoeverre draagt het sociale vangnet (bijstand) bij aan inkomensondersteuning bij tijdelijke werkloosheid en arbeidsactivering? (3) Wat is de meerwaarde van een eventuele werkloosheidsregeling, in welke vorm, met welke wijze van uitvoering en hoe te bekostigen?

Het gehele onderzoek bestaat uit vijf stappen: (stap 1) inventarisatie van het bestaande stelsel, (stap 2) schetsen van de contouren van een gemoderniseerd en versterkt stelsel, (stap 3) doorrekenen van de financiële effecten, (stap 4) onderzoek naar de maatschappelijke haalbaarheid en betaalbaarheid en (stap 5) implementatie.

Voor een uitgebreid overzicht van het huidige stelsel wordt verwezen naar de interim rapportage van stap 1 (Appendix 1. Huidige regelgeving), voor een uitgebreide beschrijving van de contouren van een nieuw stelsel, inclusief bevindingen en analyse wordt verwezen naar de interim rapportage van stap 2 (Appendix 2. Contouren van een versterkt stelsel: Denkrichtingen) en voor een gedetailleerd overzicht van de financiële effecten, inclusief toelichtingen, wordt verwezen naar de interim rapportage van stap 3 (Appendix 3. Financiële effecten). De resultaten van stap 4 en stap 5 zijn integraal opgenomen in deze eindrapportage.

## Aanpak onderzoek

Het onderzoek is gebaseerd op alle beschikbare documenten betreffende de sociale zekerheid op Aruba in de afgelopen 25 jaar en face-to-face interviews met vele tientallen stakeholders op Aruba: vertegenwoordigers van de overheid, uitvoeringsorganisaties, sociale partners en adviesraden. De onderzoekers hebben onafhankelijk kunnen opereren.



# 1 Het huidige stelsel

## 1.1 De kern van het huidige stelsel

Deze paragraaf is gebaseerd op studie van twaalf regelingen (zie Interim rapportage 1) en aanvullingen door juristen van de SVB, DSZ en de Directie Wetgeving en Juridische Zaken. Onderscheid wordt gemaakt tussen volksverzekeringen en werknemersverzekeringen. Met een volksverzekering wordt bedoeld dat iedere inwoner van Aruba -werknemer of niet - daar onder de voor die verzekering geldende voorwaarden rechten op heeft. Een volksverzekering betekent niet per definitie dat deze geheel worden gefinancierd door het Land. Een werknemersverzekering geldt alleen voor werknemers.

**Tabel 1.1. Regelingen naar doelgroep en type risico**

Type risico	Doelgroep	
	Bevolking (Volksverzekering)	Werknemers (Werknemersverzekering)
Armoede	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bijstand</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reparatietoeslag</li> </ul>
Werkloosheid		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cessantia</li> </ul>
Ziekte en arbeidsongeschiktheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maatschappelijke Zorg (MZ)</li> <li>• Algemene Ziektekostenverzekering (AZV)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ziekteverzekering (ZV)</li> <li>• Ongevallenverzekering (OV)</li> </ul>
Ouderdom en overlijden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Algemene Ouderdomsverzekering (AOV)</li> <li>• Algemene Weduwen- en Wezen-verzekering (AWW)</li> <li>• Reparatietoeslag (naast AOV of AWW)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cessantia</li> <li>• Algemeen Pensioen (LAP)</li> </ul>
COVID-maatregelen bedrijven		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Loonsubsidie</li> <li>• FASE</li> </ul>

Er is geen aparte werkloosheidsregeling. Mensen die werkloos worden konden vanaf april 2020 tot december 2021 een beroep doen op de tijdelijke COVID-maatregel FASE. Er is dan geen recht op bijstand. Los van FASE bestaat het huidige sociale vangnet bij (tijdelijke) werkloosheid uit de bijstand. De Reparatietoeslag is alleen bedoeld voor werkenden en gepensioneerden en niet voor mensen in de bijstand. De bijstand biedt bij tijdelijke werkloosheid en indien men aan de toetredingsvoorwaarden voldoet, inkomensondersteuning ongeacht de duur van de werkloosheid. De bijstand loopt door tot de pensioengerechtigde leeftijd, wanneer de AOV ingaat.

## 1.2 De regelingen

### 1.2.1 Bijstand

Het Landsbesluit bijstandsverlening (AB 1988 no. 88) heeft tot doel maatschappelijke hulp te bieden in de vorm van een financiële tegemoetkoming ter voorziening in de noodzakelijke kosten van het bestaan. De regeling is erop gericht huishoudens in staat te stellen zelfstandig in het eigen bestaan te voorzien. Er zijn aanvullende uitkeringen voor gezinnen met schoolgaande kinderen. Met betrekking tot kinderen gaat het tevens om een investering in opleiding en maatschappelijke participatie. De regeling en teksten zijn voor een deel gebaseerd op de Algemene Bijstandswet in Nederland (1963).

De afbakening van de doelgroep van de bijstand is dezelfde als die van de Landsverordening maatschappelijk zorg, waar het Landsbesluit bijstandsverlening onder valt. Onvermogene mensen kunnen in aanmerking komen. Men moet op Aruba domicilie hebben en er laatstelijk minstens drie jaar woonachtig zijn geweest, dan wel geboren zijn en de Nederlandse nationaliteit bezitten. De bijstand loopt tot aan de pensioengerechtigde leeftijd. Aan vreemdelingen die zich aantoonbaar gaan naturaliseren geldt eventueel een overbruggingsregeling en anders noodhulp (een eenmalige lening). Daarnaast is er de gehandicaptenuitkering voor inwonende personen van gezinnen, die onderdeel vormt van de bijstand: de Gehandicapten Uitkering Nieuwe stijl (GUNS). En er is een aparte regeling voor pleegkinderen (PU).

De oorspronkelijke uitkeringsbedragen zijn genoemd in het Landsbesluit. Latere wijzigingen zijn over het algemeen gebaseerd op een Ministerraadsbesluit. Alleen voor de kerstbonus wordt jaarlijks toestemming gevraagd aan de betreffende Minister (op basis van een begroting); de kerstbonus is niet wettelijk geregeld. De schoolgelduitkering en de schoolgeldbijdrage komen eveneens voort uit een Ministerraadsbesluit. De gehandicaptenuitkering is volgens het Landsbesluit alleen bedoeld voor alleenstaande kinderen en is bij Ministerraadsbesluit verruimd naar alle inwonende personen. De uitkeringsbedragen zijn per oktober 2021 als volgt (opgave DSZ):

- Het basisbedrag is Afl. 450 per maand;
- Voor elk gezinslid is er een toeslag van Afl. 200 en een kindertoeslag voor schoolgaande kinderen van Afl. 250 per kind;
- Kerstbonus;
- De gehandicaptenuitkering voor inwonende gezinsleden van Afl. 950;
- De pleegkinduitkering van Afl. 175;
- De dieetkostenvergoeding van maximaal Afl. 120;

- Jaarlijkse schoolgelduitkering van Afl. 220 per kind tot maximaal Afl. 800 per gezin;
- Een jaarlijkse schoolbijdrage per kind per school van maximaal Afl. 120;
- Kerstbonus voor gehandicapte gezinsleden van Afl. 120.

Het totale bijstandsbedrag mag (volgens opgave van DSZ) per gezin niet hoger zijn dan het minimumloon (Afl. 1.815 in 2021).

Volgens de wet zijn er de volgende regels voor kortingen, aftrek en inhoudingen:

- Loon en andere inkomsten uit arbeid worden voor 50 procent vrijgelaten na aftrek van reiskosten. Voor inwonende kinderen onder 18 jaar is dit 30 procent en voor inwonende kinderen boven 18 jaar 40 procent, tenzij een kind voornemens is in het huwelijk te treden en het ouderlijk huis te verlaten binnen een jaar. In dat geval zijn de inkomsten volledig vrijgesteld. Het maximumbedrag voor vrijlating is gesteld op het minimumloon. Er is geen maximumduur;
- Uitkering OV of ZV 50 procent;
- Intentie van kind tot huwelijk: inkomsten 12 maanden buiten beschouwing;
- Studiekosten eventueel aftrekbaar (discretie van de directeur van de DSZ);
- Kinderbijslag of toeslag binnen een arbeidsverhouding 50 procent;
- Voeding door werkgever Afl. 5 per dag;
- Regelmatige bijdrage van kerkelijke of particuliere instellingen, indien meer dan 2/3<sup>e</sup> van het normbedrag;
- Uitkeringen ingevolge de Landsverordening algemene ouderdomsvoorziening, de Landsverordening algemene weduwen- en wezen-verzekering, onverplichte lijfrenten, pensioenen, wachtgelden en uitkeringen van vroegere werkgevers of en bedrijfsverenigingen, alsmede onverplichte bijdragen van niet-onderhoudspflichtige personen worden verkregen, wordt 2/3<sup>e</sup> deel van dit bedrag gekort op de normatieve uitkering of de gehandicaptenuitkering;
- Indien inkomsten uit verhuur van een al of niet gemeubileerde woning of een gedeelte daarvan worden verkregen, wordt na aftrek van de verschuldigde rente van de eventueel op die woning rustende hypotheek, voor 4/5<sup>e</sup> deel van dat bedrag gekort op de normatieve uitkering of de gehandicaptenuitkering;
- Indien inkomsten uit kostgeld van kostgangers wordt verkregen, wordt 1/5<sup>e</sup> van het kostgeld gekort op de normatieve uitkering of de gehandicaptenuitkering;
- Overige zaken, zoals detentie, verblijf in inrichtingen, verblijf buiten Aruba en overlijden.

Er is een vermogenstoets die inhoudt dat om voor bijstand in aanmerking te komen (zoals hierboven beschreven), men niet meer geld beschikken mag beschikken dan Afl. 5.000

(gezin), te verhogen met Afl. 1.000 (per gezinslid) of Afl. 2.500 (alleenstaande). Voor bezit van onroerende goederen wordt per geval beslist bij MR (LB bijstandsverlening art. 6).

### 1.2.2 Maatschappelijke zorg

De geschiedenis van de Landsverordening maatschappelijke zorg (AB 1989 no. GT 27) gaat terug naar het Reglement van de Regering in Curaçao in 1865. De regeling heeft tot doel maatschappelijke hulp door professionele organisaties te organiseren en te financieren voor individuen en gezinnen die het nodig hebben. Maatschappelijke zorg is zo ruim mogelijk gedefinieerd en omvat alle noden van materiële, morele, psychische en fysieke aard, die het individu of de groep belemmeren om maatschappelijk te functioneren. Voorbeelden van professionele ondersteuning is hulp door psychologen en pro deo rechtshulp. Het kan gaan om moeilijkheden in persoon en milieu, bijvoorbeeld geestelijke gestoordheid, alcoholisme en het niet kunnen beheren van een gezinshuishouding. In al deze gevallen gaat het om immateriële hulp. Materiële hulp is er in de vorm van de bijstand, dat onderdeel vormt van deze Landsverordening (zie 2.2.1). De doelgroep bestaat uit on- en minvermogenden met een Nederlandse nationaliteit, ook tot na de pensioengerechtigde leeftijd. Men moet op Aruba domicilie hebben en er laatstelijk minstens drie jaar woonachtig zijn geweest, dan wel geboren zijn en de Nederlandse nationaliteit bezitten.

### 1.2.3 Algemene ouderdomsverzekering (AOV)

De Landsverordening algemene ouderdomsverzekering (AB 1990 no. GT 33) is voor dit onderzoek een contextueel gegeven, dat wil zeggen dat daarover geen aanbevelingen worden gedaan. De regeling voorziet in een uitkering aan gepensioneerden om in hun levensonderhoud te voorzien. De premies zijn relatief hoog ten opzichte van de andere sociale premies: 10,0 procent voor werkgevers en 4,5 procent voor werknemers (tot Afl. 85.000).

### 1.2.4 Algemene weduwen- en wezen-verzekering (AWW)

De Landsverordening weduwen- en wezen-verzekering (AB 1996 no. GT 30) valt geheel buiten ons onderzoek, maar maakt wel onderdeel uit van het stelsel van sociale voorzieningen. De AWW wordt in dit onderzoek op zichzelf als een gegeven beschouwd. De regeling is als context weer wel van belang, omdat er premies worden geheven. Wanneer er wordt nagedacht over een eventuele werkloosheidspremie, dienen deze AWW-premies in de beoordeling te worden meegenomen. De AWW betreft een maandelijkse uitkering aan weduwen en wezen, gefinancierd door premies van werkgevers (0,5%) en werknemers (0,5%).



### 1.2.5 Ziekteverzekering (ZV)

Het Landsbesluit 21 mei 1993, no. 2 bepalende de geldende tekst van de Landsverordening ziekteverzekering (AB 1993 no. GT 24) gaat terug naar in elk geval 1936. De doelstellingen zijn hetzelfde gebleven: "een verzekering tegen de geldelijke gevolgen, die tijdelijke of blijvende ongeschiktheid tot werken voor den arbeider heeft", ofwel in moderne termen "een verzekering tegen loonderving wegens volledige of gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid".

De eerste drie dagen ziekte dienen geheel te worden doorbetaald door de werkgever. Vanaf de vierde dag tot en met zes weken van de ziekte duur vergoedt de werkgever 20 procent en SVB 80 procent van de uitkering. Na zes weken wordt 100 procent van de uitkering door de SVB aan de werkgever vergoed. De uitkering voor de werknemer bedraagt vanaf de eerste ziektedag 80 procent van het laatstverdiende loon en heeft een duur van maximaal twee jaar wanneer men in de marktsector werkzaam is. In de overheidssector geldt voor vaste dienstverbanden een uitkeringsduur van 4 jaar (eerste 24 maanden vol inkomen, volgende 12 maanden 90% en de resterende maanden 80%) en voor tijdelijke dienstverbanden bij de overheid van 1 jaar (vol inkomen). Wanneer het dienstverband tussentijds is geëindigd houdt de uitkering op. De uitkeringspercentages gelden bij volledige arbeidsongeschiktheid. Bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid vindt uitkering naar rato van het arbeidsongeschiktheidspercentage plaats. De zieke mag geen reden voor ontslag zijn. Een werkgever kan besluiten de werknemer na de maximale uitkeringsduur in dienst te houden, alleen wordt het ziekengeld dan niet meer vergoed door SVB. Voor zwangerschaps- en bevallingsverlof bedraagt de uitkering 100 procent gedurende maximaal 12 weken.

### 1.2.6 Ongevallenverzekering (OV)

De Landsverordening ongevallenverzekering (AB 1996 no. GT 26) heeft tot doel werknemers te verzekeren bij bedrijfsongevallen. Deze heeft dan ongeacht het voortduren van het dienstverband tegenover de SVB recht op tegemoetkoming, bestaande uit uitkeringen in geld.

Voor de OV gelden niet dezelfde regels als bij de ZV. Alleen op de eerste dag van verzuim door het ongeval - of strikt genomen tot en met de dag van de melding indien de werkgever niet op de dag van het ongeval meldt - komt de loondoorbetaling geheel voor rekening van de werkgever. Bij volledige arbeidsongeschiktheid bedraagt het ongeval lengeld als volgt: gedurende de eerste 52 weken 100 procent van het dagloon en voor de verdere duur 80 procent van het dagloon (art 5. Lid 2). Bij blijvende arbeidsongeschiktheid loopt de uitkering door tot aan het overlijden. Ook hier vindt de uitkering naar

rato van het arbeidsongeschiktheidspercentage plaats. De werkgeverspremie is 0,25 tot 2,5 procent van de loonsom, afhankelijk van het ongevalrisico binnen de sector. Hoe gevaarlijker het werk, hoe hoger het risico, hoe hoger het premiepercentage. Dit premiepercentage geldt voor alle werknemers van het bedrijf.

### 1.2.7 Cessantia

De Cessantieregeling is ingevoerd per 1 maart 1973 (PB 1973 no. 9) in het Burgerlijk wetboek van de Nederlandse Antillen (art. 1615j). Ten tijde van de Status aparte van Aruba in 1986 werd de regeling geplaatst op de positieve lijst van wetgeving die Aruba over zou nemen. Bij AB 1998 no. GT 15 werd het geldende tekst. De regeling geldt alleen voor werknemers in de particuliere sector.

De Cessantia heeft drie functies. De eerste is dat de werkgever een werknemer, die buiten toedoen van de werknemer wordt ontslagen, een eenmalige uitkering dient toe te kennen wegens vergoeding van immateriële schade en verlies van anciënniteit. Deze ontslagregeling is de oorspronkelijke regeling. In de eerste tien jaar van het dienstverband bouwt een werknemer elk jaar 1,25 maal het weekloon op.

De tweede functie is dat de Cessantia voorziet in uitkering door de SVB, op het moment dat de werkgever failliet is of in gebreke blijft. Dit is geregeld in de periode 1982-1983. Werkgevers betalen een vast bedrag van Afl. 40 per jaar aan de SVB voor de verzekering bij faillissement.

De derde functie is de eenmalige aanvulling op het pensioen. De Cessantia dient door de werkgever te worden uitgekeerd bij pensionering. Uitkering door de werkgever bij pensionering is niet van toepassing, mits het pensioen voldoende is (AOV en LAP samen).

Tussen het elfde en twintigste jaar wordt 1,5 maal het weekloon opgebouwd. Vanaf twintig jaar wordt tweemaal het weekloon opgebouwd. Bij 30 jaar dienstverband kan dit oplopen tot ruim 90<sup>1</sup> procent van het jaarsalaris (eenmalig). In een cao kan een gunstiger regeling worden afgesproken.

### 1.2.8 Reparatietoeslag

De Landsverordening reparatietoeslag (AB 2010 no. 99) heeft tot doel koopkrachtondersteuning en is tevens bedoeld als stimulan voor de economie, en als loonmatigingsinstrument ter verlichting van de druk op de bedrijven tijdens de economische crisis (preambule LV). De Reparatietoeslag is sinds 1 januari 2011 een maandelijkse loonsubsidie voor werknemers met lage lonen in de private sector. Sinds 2018 is de toeslag Afl. 130,00

<sup>1</sup>  $10 \times 1,25 + 10 \times 1,5 + 10 \times 2 = 47,5$  weeklonen.

per maand vanaf een maandloon van Afl. 1711,15, aflopend tot Afl. 90,00 bij een maandloon van Afl. 2.500,01. Voor AOV/AWW-gepensioneerden is het anders. In 2011 was de toeslag voor gepensioneerden Afl. 50,00 in 2014 Afl. 100,00 en per 1 juli 2018 ontvangen gepensioneerden een toeslag van Afl. 125,00. De regeling geldt niet voor niet-werkenden en dus ook niet voor mensen met een bijstandsuitkering. De toeslag wordt betaald door het Land. De werkgever vraagt de toeslag aan en maakt het over aan de werknemer. Hoewel het volgens de stakeholders om een tijdelijke regeling zou gaan, bestaat de regeling inmiddels elf jaar. De mogelijkheid om de regeling te beëindigen is expliciet in de Landsverordening opgenomen.

### 1.2.9 Loonsubsidie

De Loonsubsidie (Landsbesluit 2021 no. 199) heeft tot doel het ondersteunen van bedrijven, die wegens de COVID-19-pandemie, bedrijfsactiviteiten moeten staken, dan wel te maken hebben met een substantiële daling van hun omzet. Het betreft een tijdelijke verstrekking van financiële steun aan werkgevers, als een tegemoetkoming in de loonkosten, teneinde banen te behouden. Er moet sprake zijn van een te verwachten omzetsdaling van tenminste 25 procent. En de werkgever en de werknemer komen een vermindering van de arbeidsomvang overeen van tenminste nul en ten hoogste 40 procent. De werkgever dient bij de SVB te zijn ingeschreven niet later dan 15 maart 2020. De werknemer voor wie de werkgever loonsubsidie ontvangt dient met een dienstverband geregistreerd te zijn bij de SVB op 15 maart 2020. De loonsubsidie is beëindigd per november 2021.

### 1.2.10 FASE

Landsverordening tijdelijke FASE (Fondo Assistenza Social di Emergenza) heeft tot doel tijdelijke verstrekking van financiële steun in de vorm van een loontoelage van Afl. 950 aan (oud)werknemers, zelfstandigen en directeuren-groootaandeelhouders, die door de gevolgen van COVID-19-pandemie geen of een zeer beperkt loon respectievelijk geen of een zeer beperkt inkomen genieten. Aanvragers zijn individuele (oud)werknemers, zelfstandigen en directeuren-groootaandeelhouders, zonder of met een beperkt inkomen, als gevolg van de pandemie. FASE is beëindigd per december 2021.

### 1.2.11 Algemene ziektekostenverzekering (AZV)

De Landsverordening algemene ziektekostenverzekering (AB 1992 no. 18) heeft tot doel het beschikbaar maken van gezondheidszorg in brede zin voor de gehele bevolking. Op dit moment is de premie 10,5 procent, 8,9 procent voor de werkgever en 1,6 procent voor de werknemer. De premieheffing geldt tot een jaarloon van maximaal Afl. 85.000. De werkgever bij wie een premieplichtige in dienstbetrekking werkzaam is, betaalt aan

deze ter compensatie van de door hem verschuldigde premie een toeslag op het loon. Daarnaast is er financiële dekking vanuit het Land. Het pakket omvat vrijwel alle vormen van medische zorg, medicijnen en hulpmiddelen.

### 1.2.12 Landverordening algemeen pensioen (LAP)

De Landsverordening algemeen pensioen (LAP) (AB 2011 no. 85) is een verplichte private pensioenregeling. Het verplicht werkgevers tot het afsluiten van een pensioen voor hun werknemers, wanneer er geen eigen bedrijfspensioenfonds is. De mogelijkheid bestaat om in plaats daarvan zelf een verzekering af te sluiten met betrekking tot het nabestaandenrisico en het invaliditeitsrisico. De pensioenpremie moet minimaal zes procent zijn, waarvan maximaal de helft voor rekening van de werknemer mag komen. De werkgever betaalt derhalve minimaal drie procent premie.

## 1.3 Financiering

Bepaalde regelingen worden geheel gefinancierd door het Land: MZ, Bijstand, Reparatie-toeslag, Loonsubsidie en FASE. De overige regelingen worden geheel of gedeeltelijk gefinancierd door premieheffing bij werkgevers en/of werknemers. In totaal komt het werkgeversdeel uit op 26,1 procent van de loonsom en het werknemersdeel op 9,6 procent. De premies voor het algemene ouderdompensioen (AOV) en de ziektekosten (AZV) zijn relatief hoog vergeleken met de andere premies, wat samenhangt met de hogere kosten.

**Tabel 1.2. Financiering per regeling**

Regeling	Werkgevers	Werknemers	Toelichting
1. Maatschappelijke zorg	Voorziening	Voorziening	Financiering door het Land
2. Bijstand	Voorziening	Voorziening	Financiering door het Land
3. Algemene ouderdomsverzekering (AOV)	10,0%	4,5%	Tot maximaal loon Afl. 85.000
4. Algemene weduwen- en wezenverzekering (AWW)	0,5%	0,5%	Werkgevers compenseren hun werknemers voor (minimaal 0,5%) en betalen zelf geen premie aan de SVB. Tot maximaal loon Afl. 85.000.
5. Ziekteverzekering (ZV)	2,65%	geen	Tot maximaal loon Afl. 70.200.
6. Ongevallenverzekering (OV)	0,5-2,5%	geen	Premie afhankelijk van ongevallenrisico (volgens een tabel).
7. Cessantia	Afl. 40	geen	Vast bedrag per jaar.
8. Reparatie toeslag	Voorziening	Voorziening	Financiering door het Land
9. Loonsubsidie (tijdelijke coronamaatregel)	Voorziening	Voorziening	Financiering door het Land
10. FASE (tijdelijke coronamaatregel)	Voorziening	Voorziening	Financiering door het Land
11. Algemene ziektekostenverzekering (AZV)	8,9%	1,6%	Moet samen 10,5% zijn en werkgever minimaal 8,9%. Tot maximaal loon Afl. 85.000.
12. Algemeen pensioen (LAP)	Minimaal 3,0%	Maximaal de helft van de totale pensioenpremie	Moet samen minimaal 6% zijn en werkgever minimaal 3%

## 1.4 Uitvoering

In de onderstaande tabel is per regeling de verantwoordelijk minister en de uitvoeringsorganisaties weergegeven. Er moet rekening mee worden gehouden dat portefeuilles van ministers kunnen wijzigen per regering. Bij de verantwoordelijke ministers is de benaming overgenomen uit de oorspronkelijke landsverordeningen en landsbesluiten, wat niet altijd overeenkomt met de huidige benamingen. Vervolgens is aangegeven welke minister op dit moment verantwoordelijk is.

**Tabel 1.3. Verantwoordelijk minister en uitvoeringsorganisaties**

Regeling	Verantwoordelijk minister	Uitvoeringsorganisaties
1. Maatschappelijke zorg	Minister van Welzijnzaken, nu de Minister belast met Sociale Zaken	Hulpverlening door officiële instellingen voor maatschappelijke hulp, in opdracht van de minister van Welzijnzaken
2. Bijstand	Minister belast met Sociale Zaken	Directie Sociale Zaken
3. Algemene Ouderdomsverzekering (AOV)	Minister belast met Volksverzekering, nu de Minister van Volksgezondheid belast met sociale verzekeringen	SVB en heffing premies door Inspecteur van Belastingen
4. Algemene Weduwen- en Wezen-verzekering (AWW)	Minister belast met Volksverzekering, nu de Minister van Volksgezondheid belast met sociale verzekeringen	SVB en heffing premies door Inspecteur van Belastingen
5. Ziekteverzekering (ZV)	Minister belast met Werknemersverzekeringen, nu de minister van Volksgezondheid belast met de sociale verzekeringen	SVB, met controlerend geneeskundigen.
6. Ongevallenverzekering (OV)	Minister belast met Werknemersverzekeringen, nu de Minister van Volksgezondheid belast met sociale verzekeringen	SVB
7. Cessantia	Minister van Onderwijs en Arbeid, nu de Minister van Arbeid, Integratie en Energie	SVB
8. Reparatietoeslag	Minister voor Financiën en Minister voor Sociale Zaken, nu de Ministers van Economische Zaken en Financiën	Belastingdienst (werkenden) en SVB (AOV en AWW).
9. Loonsubsidie (coronamaatregel)	Minister belast met Economische Zaken	SVB en toekenning door minister van Economische Zaken
10. FASE (coronamaatregel)	Minister belast met Sociale Zaken	De uitvoering is in handen van het Plataforma Nacional di Trabao (PNT). Het PNT werkt samen met verschillende actoren, waaronder de Directie Sociale Zaken, de Directie Arbeid en Onderzoek, de Departamento di Progreso Laboral, de Sociale Verzekeringsbank en de Directie Financiën.
11. Algemene Ziektekostenverzekering (AZV)	Minister belast met aangelegenheden van volksgezondheid	Het beheer van het Algemeen Fonds Ziektekosten berust bij het uitvoeringsorgaan. De Inspecteur heft de krachtens deze landsverordening verschuldigde premie; de Ontvanger der belastingen vordert de premie in.
12. Algemeen pensioen (verplicht)	De minister belast met Financiën	De uitvoering geschiedt door instellingen: levensverzekeringsbedrijven, pensioenfondsen, dan wel een ondernemingspensioenfonds of een directie-pensioenfonds.

## 1.5 Uitgaven en exploitatieresultaat

### 1.5.1 Uitgaven

Tabel 1.4 bevat de uitgaven in 2020 aan sociale zekerheid (inclusief zorg en pensioenen) voor de diverse regelingen. Daarbij is onderscheid gemaakt naar uitkeringen en uitvoeringskosten. Sommige regelingen hebben betrekking op alle burgers (AZV), sommige op specifieke groepen, zoals werknemers en pensioengerechtigden. Uitgaven die direct door de werkgever verricht worden, blijven buiten beschouwing, omdat hier geen gegevens over zijn. Bij ZV en OV in de marktsector gaat het om de uitkeringen gedurende de eigenrisicoperiode bij ZV en OV en voor de overheid als 100 procent eigenrisicodragers, de bedrijfspensioenregelingen en de LAP. Bij de Cessantia gaat het om de uitgaven en de ontslagvergoeding (en pensioenbijdrage) in geval de werkgever in gebreke blijft.

**Tabel 1.4. Uitgaven aan uitkeringen en uitvoeringskosten 2020 (x miljoen Afl.)**

	uitkeringen	uitvoeringskosten	uitvoeringskosten als percentage uitkeringen	totaal uitkeringen plus uitvoeringskosten	aandeel uitgaven in totaal
AZV	448,9	18,0	4	467	37%
Loonsubsidie	271,5	0,3	0	272	21%
AOV	263,7	4,0	2	268	21%
Maatschappelijke zorg			n.v.t.	71	6%
Reparatietoeslag	55,8		n.v.t.	56	4%
Fase	42,7		n.v.t.	43	3%
ZV	26,8	8,8	33	36	3%
Bijstand	28,5	5,0	18	33	3%
AWW	14,8	0,3	2	15	1%
OV	2,6	1,9	75	5	0%
Cessantia	1,1	0,6	58	2	0%
LAP				n.b.	
Totaal	1.156,3	39,0	4	1.267	100%

Bronnen: SVB jaarverslag 2020, kwartaalverslagen, AZV jaarverslag 2020, Regering van Aruba uitvoeringsrapportages

Bij de uitvoeringskosten zijn personele en materiële kosten meegenomen voor zover deze betrekking hebben op de uitvoering van de betreffende regeling. Bij uitvoering door de overheid zijn algemene kosten (voor wetgeving e.d.) buiten beschouwing gelaten. De SVB hanteert een verdeelsleutel voor uitvoeringskosten van ZV, OV, AOV, AWW

en Cessantia. Bij sommige regelingen zijn de uitvoeringskosten in de uitgaven verwerkt, bijvoorbeeld bij maatschappelijke zorg. Van de Covid-regeling Fase zijn geen aparte uitvoeringskosten bekend. De Loonsubsidie en FASE zijn gestopt, respectievelijk in november 2021 en december 2021.

De grootste uitgaven worden gedaan aan ter dekking van de zorgkosten in het kader van de AZV. In 2020 bedragen deze uitgaven Afl. 449 miljoen, 37 procent van het totaal van de regelingen die hier beschreven zijn. Hierna volgen de Loonsubsidie en de AOV. Beiden hebben een aandeel van iets meer dan 20 procent. De overige regelingen zijn geringer van omvang.

### 1.5.2 Exploitatieresultaat

In tabel 1.3 zijn de exploitatiegegevens over 2018-2020 weergegeven voor alle premie gefinancierde socialezekerheidsregelingen en de meest recente stand van het eigen vermogen van de fondsen.

**Tabel 1.5. Exploitatieresultaat premie gefinancierde regelingen 2018-2020 en eigen vermogen 2020 (x miljoen Afl.)**

	exploitatie- sultaat 2018	exploitatie- sultaat 2019	exploitatie- resultaat 2020	eigen ver- mogen ultimo 2020 <sup>2</sup>
AZV	-17,6	17,0	-100,0	0
AOV	17,1	32,7	-14,3	59,3
AWW	5,0	4,5	1,0	7,4
ZV	8,6	4,2	-3,1	ZV+OV
OV	4,1	5,3	3,6	-4,7
Cessantia	0,7	0,8	0,0	30,8

Bronnen: SVB jaarverslagen, kwartaalverslagen, AZV jaarverslagen

<sup>2</sup> Eigen Vermogen AZV aangevuld door het Land, ZV, OV en Cessantia. Eigen vermogen per ultimo tweede kwartaal 2021.



## 2 Naar een versterkt stelsel

### 2.1 Inleiding

#### 2.1.1 Naar een betaalbaar stelsel

Het voorgestelde pakket van hervormingen is geen rigoureuus, nieuw of kostbaar plan. Het is een gestructureerd en overzichtelijk stappenplan om uitgaande van het huidige stelsel te komen tot een modern, effectief en doelmatig socialezekerheidsstelsel: eerst worden de randvoorwaarden in het wettelijk kader, de handhaving en de sociale dialoog ingevuld, vervolgens worden verbeteringen in het bestaande stelsel doorgevoerd, tot slot wordt met de invoering van een werkloosheidsregeling voorzien in de opvulling van een lacune in het huidige stelsel.

Er is gekozen voor een pakket van hervormingen dat niet tot structureel hogere overheidsuitgaven leidt en dat niet leidt tot een hogere premiedruk voor werkgevers en werknemers, maar dat voorziet in een sober maar effectief sociaal vangnet. Extra uitgaven daaraan, worden gecompenseerd door besparingen op andere onderdelen van het stelsel. Ook vindt - teneinde de prikkels op de juiste plek te leggen - een verschuiving plaats van collectief gefinancierde lasten naar lasten voor individuele werkgevers. Tot slot is aansluiting gezocht bij initiatieven van regering van Aruba, en wensen die bij stakeholders leven, tot hervorming van de sociale zekerheid. Hiermee is beoogd een hervormingsvoorstel te doen, dat - in combinatie met de nodige arbeidsmarkthervormingen - op breed maatschappelijk draagvlak kan rekenen.<sup>3</sup>

#### 2.1.2 Uitgangspunten

Uit gesprekken met stakeholders komt één algemeen uitgangspunt naar voren van een eigentijds socialezekerheidsstelsel van Aruba: *de menselijke maat*. Hieronder wordt door stakeholders verstaan:

- Het stelsel is gericht op een inclusieve samenleving, waarin (idealiter) iedereen kan participeren.
- De overheid helpt iedereen die zonder hulp niet kan participeren.
- Er is extra aandacht voor mensen die hulp het hardst nodig hebben.

---

<sup>3</sup> Voor de bevindingen, analyse en onderbouwing wordt verwezen naar Appendix 2. De hierin geformuleerde denkrichtingen zijn vervolgens getoetst tijdens gesprekken met stakeholders (overheid, sociale partners, uitvoeringsorganisaties en adviesorganisaties). Dit hoofdstuk bevat de definitieve adviezen.

- De overheid biedt persoonlijke dienstverlening waar mogelijk en maakt gebruik van systemen waar nodig.

Er zijn *economische uitgangspunten*:

- Een versterkt, gemoderniseerd socialezekerheidsstelsel is essentieel voor economische ontwikkeling.
- Een versterkt, gemoderniseerd socialezekerheidsstelsel kan leiden tot tal van besparingen op overheidsuitgaven (inverdieneffecten), zoals op het gebied van de zorg, huisvesting en veiligheid (criminaliteit).

In dit onderzoek wordt onder een *gemoderniseerd stelsel* het volgende verstaan:

- Uitgaan van de huidige maatschappelijke normen en waarden (o.a. de menselijke maat), rekening houdend met veranderingen in de economie, de arbeidsmarkt, de samenleving, en ontdoen van verouderde resten (niet doortrekken van teksten en onderliggende ideeën).

In dit onderzoek wordt onder een *versterkt stelsel* het volgende verstaan:

- De verantwoordelijkheden waar mogelijk leggen bij de direct belanghebbenden.
- Prikkels versterken daar waar ze het meest effectief zijn om activering van burgers, bedrijven en uitvoeringsinstellingen te bevorderen.
- De overheid acteert waar de werking van de markt niet tot de gewenste uitkomsten leidt.

## 2.2 Fase 1: Randvoorwaarden

De eerste stap ter versterking van het sociale zekerheidsstelsel heeft betrekking op de randvoorwaarden: actuele wet- en regelgeving (2.2.1), effectieve handhaving (2.2.2), effectieve sociale dialoog (2.2.3) en ... er moet wel werk zijn, ook voor mensen die geactiveerd worden (2.2.4). Voor dit laatste is er een nieuw perspectief.

### 2.2.1 Actuele wet- en regelgeving

#### **Actualiseren**

Een eenmalige opschoonactie is nodig om de regelgeving op het gebied van sociale zekerheid te uniformeren en (vooral) te actualiseren, zonder dat daarvoor direct inhoudelijke aanpassingen nodig zijn. Hierbij moet er rekening mee worden gehouden dat regels die vanuit Nederland eventueel zouden worden geïmporteerd niet altijd passend zijn in

de Arubaanse context. Ministerraadsbesluiten dienen te worden geformaliseerd. Er dient een meer consequente lijn te worden gevolgd qua inhoud per type regel: de Landsverordeningen, de Landsbesluiten en de beleidsregels. De Landsverordeningen zouden zich kunnen beperken tot de hoofdlijnen van de regels, die zo veel mogelijk tijdsafhankelijk zijn (geen bedragen in een LV). In Landsbesluiten zou de maatvoering kunnen worden weergegeven, die aan verandering onderhevig is. Met maatvoering wordt bedoeld welke maten worden gehanteerd, zoals de hoogte van de bedragen en percentages, de lengte van uitkeringsperioden, enzovoort. Beleidsregels betreffen de uitvoeringsaspecten: hoe wordt er besloten in welke gevallen. De discretionaire bevoegdheid van de Minister en van de Directeur van een uitvoeringsorganisatie worden in de Landsverordening afgebakend en vastgelegd.

Een afgeleid product zou kunnen zijn een telkens te updaten boekje, met een eenvoudige samenvatting van de geldende regelingen voor een breder publiek (een Kleine Gids van de Arubaanse Sociale Zekerheid). Een eenvoudig overzicht voor een breed publiek kan de *compliance* ten goede komen.

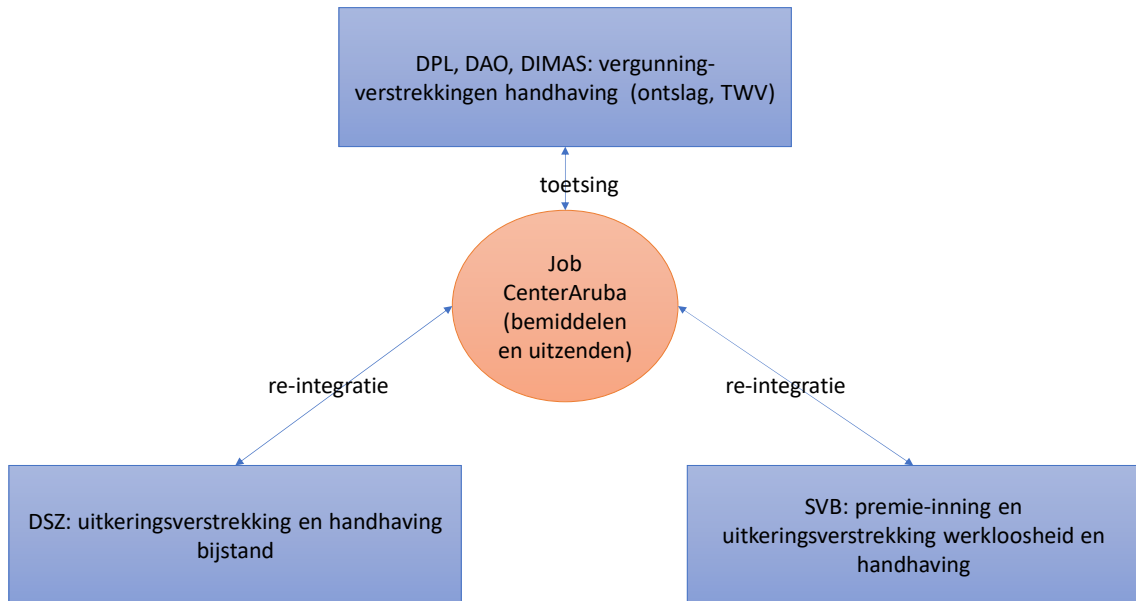
### **Nieuwe regelingen**

De bijstandsregeling dient geheel opnieuw te worden opgesteld. Het Landsbesluit bijstandsverlening zou een Landsverordening moeten worden en zou vervolgens ook inhoudelijk in zijn geheel moeten worden herzien. De meer tijdsgebonden bedragen zouden niet in de Landsverordening moeten worden genoemd, maar in een apart en nieuw op te stellen Landsbesluit (met bijbehorende Nota van Toelichting). Uit het vervolg zal blijken dat ingrijpende aanpassingen nodig zijn bij de ZV en OV (integratie). Daarnaast dient een geheel nieuwe werkloosheidsregeling te worden ontwikkeld.

### **Structuurwet Werk en Inkomen**

Het is aan te bevelen de nieuwe verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de uitvoeringsorganisaties op het gebied van werk en inkomen en de wederzijdse posities en afhankelijkheden te vervatten in een structuurwet (vergelijkbaar met SUWI in Nederland). Transparantie komt de effectiviteit en efficiëntie van de uitvoering ten goede. Bovendien is het dan niet nodig de rollen van DSZ en SVB nog eens te regelen in de nieuwe LV Bijstand en de nieuwe LV Werkloosheid. Een structuurwet is tevens bevorderlijk voor de politieke discussie over Flexicurity (eveneens werk en inkomen). De rollen van sociale partners kunnen hierin wettelijk worden verankerd. Bovendien kunnen de wederzijdse verantwoordelijkheden van de drie verschillende ministers hierbij worden vastgelegd, op dit moment de ministers van Arbeid, van Sociale Zaken en van Volksgezondheid: Het onderstaande schema geeft de *mogelijke* contouren:

**Schema 2.1. Mogelijke structuur uitvoering werk en inkomen Aruba**



De volgende overwegingen liggen ten grondslag aan het voorstel voor deze structuur:

- Het is raadzaam een aparte uitvoeringsorganisatie te organiseren voor re-integratie van werkzoekenden. Het kan gaan om een publieke bemiddelingsorganisatie en een publieke uitzendorganisatie (zie 2.2.4), die in hetzelfde gebouw (of meerdere gebouwen) samenwerken, onder de (eventueel gemeenschappelijke) naam Job Center Aruba. Het niet-commerciële uitzendbureau zou tripartite bestuurd worden (zie 2.2.4).
- Het verstrekken van vergunningen en handhaving dient apart van de re-integratie te worden georganiseerd, vanwege de verschillende aard van de werkzaamheden (vergunningverstrekking versus uitkeringsverstrekking) en het belang van het scheiden van verantwoordelijkheden. Bovendien wordt hiermee imago-besmetting voorkomen. Het Job Center Aruba kan een eigen profiel als dienstverlener opbouwen.
- Deze structuur sluit samenwerking met andere organisaties niet uit (zoals de Belastingdienst).

## 2.2.2 Effectieve handhaving

Als randvoorwaarde voor effectieve handhaving zijn verschillende ideeën naar voren gebracht. Het versterken van de rol van de Centrale Accountantsdienst, het versterken van het Bureau Integriteit en het ontwikkelen van de functie van de Ombudsman, waarvoor concrete plannen bestaan op Aruba. En hoewel er ook wel anders over wordt gedacht, vestigen sommigen hun hoop op het CAft. Als het gaat om fundamentele hervormingen, zoals op het gebied van sociale zekerheid, de arbeidsmarkt en het ondernemingsklimaat, is het “now or never” volgens verschillende stakeholders. Wanneer de economie is hersteld (in de loop van 2022), zal de aandacht voor sociale thema’s snel wegebben, zo is de verwachting.

Bij diverse stakeholders bestaat de overtuiging, dat “klein beginnen” ook een begin is: duidelijke gevallen van overtredingen (door bedrijven en door burgers) zouden moeten worden aangepakt.

De handhaving kan sterk worden verbeterd door uitwisseling van informatie tussen uitvoeringsorganisaties. Het gaat dan in de eerste plaats om het ontwikkelen en onderhouden van een gemeenschappelijk bedrijvenregister en een gemeenschappelijk register van burgers. Het gaat niet om het bouwen van een gemeenschappelijk systeem voor de verschillende uitvoeringsorganisaties. Dit laatste is voorlopig niet aan te bevelen, gezien de verschillen in achterliggende wet- en regelgeving (en definities), verschillen in bestaande systemen, verschillen in werkprocessen, het tekort aan automatisering kennis (waardoor aansturing van systeembouw uiterst risicovol is), de kosten (inclusief transactiekosten en opportuniteitskosten) en het risico de menselijke maat uit het oog te verliezen. Dit sluit niet uit, dat door een betere inzet van IT voor rechtmatigheid en doelmatigheid besparingen kunnen worden behaald door onterechte uitkeringen of verminderde premie-inkomsten (door fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik en onvoldoende kennis) vroegtijdig te signaleren. Naast financiële gevolgen geeft dit ook meer vertrouwen in de overheid. Ten tweede zijn burgers en bedrijven beter geholpen door doelmatiger IT (geen dubbele informatie verstrekken).

Uitwisseling en koppeling van gegevens om de handhaving te verbeteren kan als een minimale vereiste worden gezien. Het gaat om het bieden van mogelijkheden om real-time bepaalde informatie van andere uitvoeringsorganisaties te kunnen raadplegen (bijvoorbeeld: is iemand ingeschreven als werknemer). De mogelijkheden van risicoanalyse moeten verder worden verkend. Door koppeling van elkaars bestanden kunnen hier enorme stappen worden gezet. De suggestie is bijvoorbeeld naar voren gekomen om gebruik te maken van informatie over energiegebruik door bedrijven en dit te koppelen aan loongegevens (de combinatie van veel energiegebruik en een geringe loonsom kan een

indicatie zijn van belasting- en premieontduiking). Het topmanagement van elke uitvoeringsorganisatie dient hiervoor geheel open te staan. Het afschermen van data door uitvoeringsorganisaties zou *top down* aangepakt moeten worden als het niet in onderling overleg kan plaatsvinden, ondersteund door regelgeving.

### 2.2.3 Effectieve sociale dialoog

Sociale dialoog (paritair en tripartite) is een goede manier om verbetermogelijkheden van het socialezekerheidsstelsel te signaleren. In het visiedocument RPOS (Government of Aruba, 2020) is geadviseerd om tijdelijk tripartite overleg te voeren over onderwerpen betreffende de arbeidsmarkt. Het is te overwegen om dit structureel en regelmatig te doen en hierbij het thema arbeidsmarkt en sociale zekerheid integraal te benaderen. Dit tripartite overleg zal leiden tot meer begrip tussen overheid, werkgevers en werknemers, tot effectievere processen en tot meer draagvlak bij oplossingen.

Zolang sociale partners samen geen *common ground* hebben kunnen vinden voor de discussie over Flexicurity (dus sociale zekerheid en arbeidsmarkt in samenhang), is de verwachting dat de hervormingen niet van de grond komen. Hierbij kan worden geleerd van Nederland. Verwezen wordt naar het zogenaamde keukentafeloverleg in Nederland in 1996.<sup>4</sup> De arbeidsverhoudingen op Aruba zijn niet vergelijkbaar met Nederland nu, maar de omstandigheden in Nederlands destijds zijn voor een deel wel vergelijkbaar met de omstandigheden nu op Aruba. Het vinden van *common ground* door sociale partners is essentieel. Vervolgens dienen sociale partners een belangrijke adviesfunctie te krijgen in het proces van rechtsvorming, waarbij (tripartite) overeenstemming dient te worden bereikt. Het gaat om overeenstemming op hoofdlijnen c.q. uitgangspunten en doelen waarvoor gezamenlijk draagvlak bestaat.

Een cliëntenraad (voor de bijstand en maatschappelijke zorg en mogelijk ook voor ZV/OV) zou eveneens een optie kunnen zijn, om verbetermogelijkheden van het stelsel te signaleren. Dit betreft regelmatig overleg tussen de betreffende uitvoeringsorganisatie en een beperkt aantal cliënten (die daarvoor vacatiegeld ontvangen).

### 2.2.4 Werk

Voorgesteld wordt de oprichting van een niet-commercieel uitzendbureau in overweging te nemen. We benadrukken daarbij dat het voorstel voor een niet-commercieel uitzendbureau als additioneel (tijdelijk) instrument geldt teneinde de activering van werklozen te

---

<sup>4</sup> De voorzitter van de grootste vakbond (FNV) en de grootste algemene werkgeversorganisatie (VNO-NCW) hebben elkaar destijds gevonden na een informeel gesprek van enkele uren, letterlijk aan de keukentafel (uiteraard met de nodige voorbereidingen). Deze informele overeenkomst leidde vervolgens tot de nota Flexibiliteit en Zekerheid van sociale partners (1996), die vervolgens gezamenlijk is ingediend bij de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, wat vervolgens heeft geleid tot de Wet Flexibiliteit en Zekerheid (1997).

bespoedigen. Het doel van het niet-commerciële uitzendbureau is door middel van de uitzendformule duurzame opname in het arbeidsproces te bevorderen van werkzoekenden met een uitkering (nu bijstandsuitkering en later ook werkloosheidsuitkering), dan wel mensen die als werkzoekende zijn ingeschreven bij DPL. Als rechtsvorm kan worden gedacht aan een stichting, dat tripartite bestuurd wordt, of kan worden. Dit uitzendbureau dient te worden bemenst met commercieel georiënteerde, proactieve, creatieve, wendbare, klantgerichte intercedenten (denk aan het type intercedent zoals in Nederland), die grotendeels buiten het eigen kantoor werken en zo veel mogelijk bezig zijn bij bedrijven en instellingen om arbeidsplaatsen te organiseren voor de doelgroep. De kantoren van het niet-commerciële uitzendbureau kunnen klein van omvang zijn. Deze kantoren dienen zo veel mogelijk op voor werkzoekenden bereikbare plaatsen te zijn gevestigd. De activeringsfunctie van de bijstand - en later de werkloosheidsregeling - krijgt hiermee een extra en kansrijke aanvulling in de uitvoering. Het niet-commerciële uitzendbureau kan voorzien in een maatschappelijke behoefte waarin nu niet/gedeeltelijk wordt voorzien door commerciële uitzendbureaus: het duurzaam bevorderen van werklozen; in het bijzonder werklozen met kleinere kansen op de arbeidsmarkt. Commerciële bureaus richten zich primair op commercieel aantrekkelijke casussen: beste *match*, snelle inzet; het niet commerciële bureau richt zich op de commercieel minder aantrekkelijke casussen; zoals langduriger werklozen. Zo beschouwd internaliseert het niet-commerciële uitzendbureau maatschappelijke kosten van langdurige werkloosheid. Dit uitzendbureau werkt net zo lang op de private uitzendmarkt, totdat de private uitzendbureaus de functie van het niet-commerciële uitzendbureau kan overnemen. Daarbij blijft het de vraag of commerciële uitzendbureaus dit op termijn gaan doen. Wij denken aan een periode van minimaal tien jaar. Hiermee wordt het voorbeeld gevolgd van het niet-commerciële uitzendbureau START, dat in Nederland succesvol heeft geopereerd van 1978 tot en met 1997.

De keuze voor de uitzendformule komt voort uit de volgende overwegingen:<sup>5</sup>

- a. Veel mensen kunnen zonder hulp geen baan vinden.
- b. Bemiddeling werkt voor de doelgroep (bijstand) niet, voor zover het gaat het om vacatures waarvoor bepaalde competenties nodig zijn en er altijd concurrentie is met andere beter gekwalificeerde werkzoekenden (die vanuit een baan solliciteren, schoolverlaters, of die uit het buitenland komen).
- c. De prikkel voor DPL om uitkeringsgerechtigden te *bemiddelen* is - gezien het voorgaande - niet groot.

---

<sup>5</sup> Voor een uitgebreide argumentatie wordt verwezen naar Appendix 2.

- d. Met het uitzenden wordt aangesloten op een actuele trend op de Arubaanse arbeidsmarkt: het ontstaan van driehoeksrelaties op de arbeidsmarkt, en specifiek het ter beschikking stellen van arbeid, en nog specifiek het uitzenden. Het biedt kansen voor de doelgroep dan bedreigingen. Driehoeksrelaties kunnen een bufferfunctie op de arbeidsmarkt vervullen tussen het segment van vaste contracten enerzijds alle overige vormen van arbeid anderzijds (inclusief informeel en zwart werk).
- e. Uitzenden biedt meer baankansen voor mensen met een uitkering dan bemiddelen, ten eerste omdat werkgevers (inleners) bij de uitzendformule meer risico's durven te nemen (vanwege het uitzendbeding). De tweede reden is dat uitzendwerk beter aansluit bij de doelgroep (werk dat door bijna iedereen kan worden gedaan, werk dat in een prijs  $p$  en een aantal uren  $q$  is uit te drukken), dan vacatures bij een bemiddelingsorganisatie (gezocht wordt het schaap met de vijf poten).
- f. De uitzendformule is uitstekend geschikt als re-integratie- of activeringsinstrument, omdat de formule feitelijk dient als een proefperiode met weinig risico's voor de inlener.
- g. De betrokken uitzendkrachten hebben werk en dus inkomen. Wanneer zij hun werk goed doen is de kans op een volgende uitzendbaan weer groter.
- h. De zogenaamde opstapfunctie: onderzoek laat zien dat uitzendwerk de kans op een baan bij de inlener of een andere werkgever vergroot en dat geldt ook voor bijzondere doelgroepen, zoals mensen met een uitkering.
- i. Bijzondere doelgroepen maken meer kans. De ervaring leert dat bepaalde vooroordelen bij inleners na kennismaking met de uitzendkracht kunnen verdwijnen. De formule werkt daarom ook goed voor bijvoorbeeld ouderen, langdurig werklozen en mensen die gedeeltelijk gehandicapt zijn.
- j. De uitzendformule creëert voor een deel werk voor de doelgroep, door taakafsplitting: bepaalde taken zouden niet worden uitgevoerd zonder uitzendwerk.

De redenen om - in elk geval gedurende een bepaalde periode - te kiezen voor een niet-commercieel uitzendbureau zijn de volgende:

- k. De private uitzendmarkt functioneert op dit moment niet optimaal.
- l. Bestaande uitzendbureaus op Aruba zijn op dit moment niet in staat om op een wettelijk correcte wijze te werken voor de doelgroep (zie hierboven). Bovendien is sprake van een selectiemechanisme. Private uitzendbureaus kiezen uit commerciële overwegingen voor de meest geschikte kandidaten ("laaghangend fruit"). Mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt komen minder vaak tot nauwelijks in aanmerking. Dit is in elk geval de ervaring in Nederland. De overheid kan dit marktfalen



corrigeren door zelf te acteren, totdat de private markt bewijst zelf de allocatiefunctie voor de doelgroep te kunnen leveren.<sup>6</sup>

- m. De overheid kan het goede voorbeeld geven aan private uitzendbureaus, niet alleen door het strikt volgen van de regels, maar ook door aanvullende investeringen te doen in de uitzendkrachten (scholing en pensioen). Tegelijkertijd wordt de markt beter gereguleerd.
- n. Met uitzenden kan omzet en een marge worden gemaakt, wat met bemiddelen niet het geval is. Het surplus kan worden besteed aan zaken waarvoor nu geen financiering bestaat, zoals scholing van werkzoekenden en salarissen van schuldhulpverleners, job coaches, bemiddelaars (de intercedenten van het uitzendbureau staan op de loonlijst van het uitzendbureau). De investeringskosten worden geacht te worden terugverdiend door het uitzendbureau zelf.
- o. Binnen het publieke Job Center Aruba kan bemiddeling en uitzenden worden gecombineerd - net als in Nederland - wat de effectiviteit van de plaatsing van mensen uit de doelgroep aanmerkelijk zal vergroten.

## 2.3 Fase 2: Versterking van de bijstand

Het relatief grote gat tussen het bijstandsniveau en het minimumloonniveau enerzijds en het bestaansminimum anderzijds zou voor bijstandsgerechtigden een prikkel moeten geven om te zoeken naar werk. Echter, door de onbereikbaarheid van werk met voldoende inkomen, voor mensen in de bijstand, zijn informele arbeid en zwart werk veelal de alternatieve inkomstenbronnen. De prikkels op Aruba werken in die zin anders dan idealiter zou moeten (zie Appendix 2). Ondersteuning bij het zoeken naar werk is dan ook nodig. De uitvoeringsorganisatie DSZ kan hiertoe geprikkeld worden.

### 2.3.1 Volumebeleid

Moderniseren en versterken van de **bijstand** is mogelijk door aanpassingen in het systeem en de organisatie, versterking van de handhaving, verbetering van de externe communicatie, activering en budgetafspraken. Deze aanpak wordt geschaard onder de noemer van volumebeleid, waarmee bedoeld wordt het beheersen van het uitkeringsvolume door instroombeperking en uitstroombevordering. Aan de voorkant betekent dit een meer strikte controle op rechtmatigheid en het direct helpen bij het zoeken naar werk. Gedurende de uitkering wordt uitstroom bevorderd, vooral door re-integratie, maar ook

<sup>6</sup> In Nederland behoort zo'n een op de drie uitzendkrachten tot een "bijzondere doelgroep", bestaande uit mensen met een migratieachtergrond, ouderen, arbeidsongeschikten en mensen met een uitkering. Vergeleken met de beroepsbevolking doen significant meer jongeren dan ouderen uitzendwerk. Het aandeel langdurig werklozen (langer dan 1 jaar) onder de uitzendkrachten is niet meer dan enkele procenten evenals het aandeel uitzendkrachten met een bijstandsuitkering.

door controle op rechtmatigheid. De onderdelen van het volumebeleid worden in een aantal jaren opgebouwd. Op termijn dient te worden toegewerkt naar het maken van afspraken met de DSZ over het uitkeringsvolume en de omvang en intensiteit van de re-integratie, waarbij sprake is van vaste budgetten. Hierdoor wordt de prikkel voor de organisatie om zich aan het budget te houden verhoogd.

Er zijn verschillende concrete mogelijkheden om de effectiviteit en efficiëntie van de bijstandsverlening te verbeteren. Hierbij is sprake van een zekere volgordelijkheid; het een is vaak een voorwaarde voor het andere. Op termijn kan op deze manier worden toegewerkt naar een volwaardig volumebeleid. Feitelijk werkt de DSZ toe van een volumebeleid in beperkte vorm naar een volumebeleid in volwaardige vorm:

Systeem en organisatie:

- a. Versimpelen van het systeem van toeslagen en kortingen.
- b. Meer gedetailleerd onderzoek doen naar efficiency van de organisatie en processen binnen DSZ, inclusief gebruik IT en samenwerking met andere organisaties, en verbeteringen doorvoeren.
- c. Automatiseren van werkprocessen (is gaande).
- d. Cyclus van planning & control optimaliseren. Bijvoorbeeld bijhouden van de uitstroom naar werk in de eigen systemen, dan wel door middel van gemeenschappelijke gegevensuitwisseling met SVB.

Handhaving:

- e. Toekennen van de juiste toezichtbevoegdheden aan DSZ.
- f. In alle gevallen (lopende uitkeringen en nieuwe aanvragen) raadplegen van bestandsinformatie van SVB over dienstverbanden, teneinde de rechtmatigheid van de uitkeringen te toetsen (bijvoorbeeld het hebben van werk naast de uitkering). Dit kan ook een service kunnen zijn aan personen in de bijstand, door het bedrag dat in mindering gebracht als gevolg van bestaand werk automatisch te laten bepalen. De klant hoeft het bedrag niet meer zelf aan te geven, alleen nog dat men werk heeft.

Externe communicatie:

- g. Helder formuleren van de beleidsregels van DSZ en deze goed communiceren naar de buitenwereld. Een website zou hiervoor een goed medium zijn.
- h. Communicatie en formuleren niet alleen in het Nederlands, Papiaments en Engels, maar ook in het Spaans opstellen, zodat Spaanstalige immigranten op de hoogte zijn van hun rechten en de beperkingen daarbij. Dit is ook bedoeld om misbruik door bemiddelaars tegen te gaan.

Activering werkzoekenden en re-integratie:

- i. Beter samenwerking met DPL.
- j. Automatiseren en professionaliseren van de bemiddeling bij DPL.
- k. Re-integratieprojecten (bij DPL) meer richten op werk waarbij gebruik kan worden gemaakt van loonkostensubsidies, proefplaatsingen en jobcoaches. De kosten hiervan zijn niet voorzien in de besparingen.
- l. Inschakeling van een niet-commercieel uitzendbureau.
- m. Invoeren van een maatschappelijke tegenprestatie (in deeltijd) van mensen in de bijstand, bijvoorbeeld in het kader van maatschappelijke zorg (eenzame ouderen, gehandicapten) en een schoon en duurzaam Aruba (goed voor het toerisme). Gedacht kan worden aan een basisbaan.
- n. Op termijn invoeren van een maximumduur van werken naast de bijstand (bijvoorbeeld zes tot twaalf maanden). Hiermee wordt de activeringsfunctie in de richting van werkzoekenden vergroot. Deze maatregel kan ook beperkt worden toegepast op uitkeringsgerechtigden met de kwalificatie 'bemiddelbaar'.

Budgetafspraken:

- o. Op termijn afspraken maken met de directie van DSZ over de begroting van het uitkerings- en werkbudget en daaraan vasthouden.

### 2.3.2 Het niveau van de bijstand

Het niveau van de bijstand is onvoldoende om te voorzien in een minimumbestaansniveau. In Nederland is het bijstandsniveau meestal gelijk aan het bestaansminimum (vastgesteld door de overheid), afhankelijk van leeftijd en leefsituatie. Als op Aruba eenzelfde systematiek zou worden gekozen, dan zou de bijstand voor een eenpersoonshuishouden overeen moeten komen met een bedrag gelijk aan 70 procent van Afl. 2.283 is Afl. 1.598 per maand, terwijl het nu maximaal Afl. 450 is. Voor een gezin met twee kinderen zou de bijstand volgens Nederlandse normen dan op een niveau moeten zijn van 100 procent van Afl. 4.795 is Afl. 4.795 per maand, terwijl het nu maximaal Afl. 1.815 is.

Het niveau van het minimumloon in Nederland ligt boven het niveau van het bestaansminimum, terwijl dat op Aruba andersom is. In Nederland is het minimumloon voor een eenpersoonshuishouden  $1/0,70$  van het bestaansminimum. Volgens de Nederlandse norm zou het minimumloon op Aruba Afl. 3.261 per maand zijn ( $2.283/0,70$ ), terwijl het nu Afl. 1.815 per is. Voor een gezin zou het minimumloon op Aruba dan minimaal gelijk moeten zijn aan de bijstand: Afl. 4.795 per maand.

Het onderzoek is niet gericht op het minimumloon of op consumentenprijzen. Wel is duidelijk dat het bijstandsniveau onvoldoende is om van rond te komen. Idealiter, op lange termijn wanneer het stelsel en de arbeidsmarkt zijn hervormd, zou de bijstand geleidelijk kunnen toegroeien naar het bestaansminimum. Dit dient echter zorgvuldig te gebeuren waarbij (met de juiste maatregelen) moet worden voorkomen dat ongewenste bijeffecten optreden, zoals een aanzuigende werking van mensen uit de regio naar Aruba (zie in dit verband de complexe discussie over verhoging van de onderstand in Caribisch Nederland).

Bovenstaande berekening laat zien dat wanneer het Arubaanse bijstands- en minimumloonniveau naar Nederlandse maatstaven zou worden verhoogd, er sprake zou zijn van majeure verhogingen met navenante economische effecten (deels positief, maar ook negatief en ontwrichtend) en gevolgen voor de overheidsfinanciën. Daarnaast speelt het probleem van hoge prijzen op Aruba (energie, levensmiddelen, bancaire diensten, etc.) wat zijn invloed heeft op de hoogte van het bestaansminimum.

Het verhogen van de bijstand en het minimumloon zou onzes inziens onderdeel moeten zijn van een zeer geleidelijk en tevens integraal proces, waarbij eerst hervormingen worden doorgevoerd die zorgen voor de juiste prikkels, dynamiek en een vangnet voor werkloosheid; er hervormingen worden doorgevoerd c.q. beleid wordt gevoerd op betere werking van goederen en dienstenmarkten (efficiëntie, lagere prijzen, hogere kwaliteit, meer werkgelegenheid; zie initiatieven voor mededingingsbeleid en regulering van nutssectoren), en er geleidelijk aan, stapsgewijs wordt toegewerkt naar een minimumloon en een bijstandsniveau die in de gewenste verhouding staan tot elkaar en tot het bestaansminimum. Daarbij moet ook goed gekeken worden naar huidig beleid dat averechts werkt, zoals de regulering van prijzen van (basis)levensmiddelen op Aruba.

## 2.4 Fase 3: Versterking van het stelsel

Het onderzoek naar sociale zekerheid concentreert zich op de bijstand, de ZV, de OV en de Cessantia. De andere regelingen zijn in beeld gebracht teneinde het hele stel compleet weer te geven, en vervolgens om na te gaan waar eventueel extra premiedruk is te verwachten en waar (via andere trajecten) juist besparingen zijn te realiseren. Dit is als context van belang bij het beoordelen van de haalbaarheid van de aanbevelingen. Inmiddels de loonsubsidie en FASE beëindigd (respectievelijk in november en december 2021). Beide regelingen zijn van belang om lessen uit te trekken met betrekking tot een eventuele werkloosheidsregeling. Vandaar dat ook deze twee regelingen in het overzicht zijn meegenomen.

### 2.4.1 Maatschappelijke zorg

De doelgroep voor de maatschappelijke zorg is dezelfde als de doelgroep van de bijstand. Het is efficiënt om de uitvoering van beide regelingen in één hand te hebben, zoals dit nu het geval is, bij DSZ. De bijstand zou wel in een zelfstandige Landsverordening moeten worden geregeld (zie 2.1.1). Daarnaast zijn er logische verbanden tussen maatschappelijke hulp, re-integratie en participatie door middel van werk. In de uitvoering zou daaraan wellicht meer aandacht kunnen worden besteed. Met name voor mensen die maatschappelijk niet kunnen participeren wegens een psychische of lichamelijke beperking kan worden gedacht aan beschermd werken, als een vorm van (structurele) maatschappelijke hulp. Een dergelijke voorziening is nog onvoldoende ontwikkeld. Een particulier voorbeeld is de Stichting Trampoline, waar kleinschalig beschermd werken wordt aangeboden.

### 2.4.2 Algemene ouderdomsverzekering (AOV)

Voor ons onderzoek wordt uitgegaan van een onveranderde AOV, qua premie en uitkering, als onderdeel van een gemoderniseerd en versterkt stelsel. Vanuit het uitgangspunt van de menselijke maat hebben diverse stakeholders de wens geuit, om na te gaan in hoeverre er binnen de AOV meer mogelijkheden kunnen worden gevonden voor immigranten. Er zijn concrete aanwijzingen dat er een steeds groter sociaal probleem optreedt van mensen die te weinig AOV hebben opgebouwd en ook geen pensioen gaan ontvangen. Maar dit onderwerp valt verder buiten de scope van het onderzoek.

### 2.4.3 Algemene weduwen- en wezenverzekering (AWW)

Er is op dit moment geen aanleiding om deze regeling te hervormen.

### 2.4.4 Ziekteverzekering (ZV)

De eerste aanbeveling is om de ZV en de OV (zie 2.4.5) te integreren tot één ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregeling. Dit voorstel is eerder onderbouwd naar voren gebracht door SVB. Inmiddels zijn beide regelingen in meer of mindere mate parallel geschakeld, qua maatvoering, maar zijn het nog twee aparte regelingen. Een belangrijk verschil is dat de ZV maximaal twee jaar duurt en OV indien nodig een leven lang.

De tweede aanbeveling is het eigen risico van werkgevers bij de ZV en de OV te verhogen. Hiermee wordt bedoeld dat werkgevers voor een langere periode zelf het loon doorbetalen bij ziekte (en daarvoor ook een lagere premie betalen). Met deze aanbeveling wordt onder andere het advies van de Raad voor Advies (RvA) gevolgd. De gedachte is dat hierdoor meer prikkels bij werkgevers ontstaan voor preventie: voorkomen van

ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Dit betreft in onze optiek vooral investeringen in de kwaliteit van de arbeid (arbeidsvoorwaarden, arbeidsverhoudingen, arbeidsomstandigheden en arbeidsinhoud) en in de werknemers zelf (vitaliteit en gezondheid en ontwikkeling). Door investeringen in de kwaliteit van de arbeid neemt de tevredenheid en motivatie van werknemers toe en neemt daarmee ook de productiviteit toe.

Eventueel kan – op termijn – gebruik worden gemaakt van *experience rating*, dat wil zeggen dat premiedifferentiatie kan worden toegepast naar de mate van verzuim. Ook kan worden gedacht aan aanvullende bovenwettelijke afspraken (in cao's).

Het verzuimrisico verschuift van de overheid – die nu vrijwel het gehele risico draagt – in de richting van de werkgever (verschuivingseffect). De eerste onbetaalde ziektedagen zouden kunnen blijven bestaan. Gewezen wordt in dit verband op het belang van vroegtijdige medische controle (door SVB). Door het niet vergoeden van de eerste dagen van het ziekteverzuim kan kortdurend verzuim worden tegengegaan, waarmee we eveneens aansluiten bij advies van de RvA. Bij langer durende ziekte dient de werkgever gedurende een bepaalde periode het loon door te betalen. Deze periode kan eventueel worden verlengd, wanneer de werkgever geen aantoonbare inspanningen heeft gedaan om de werknemer weer te laten terugkeren in het arbeidsproces.

Na afloop van de loondoorbetalingsperiode neemt de overheid de kosten van het salaris over in de vorm van een ziekte- en arbeidsongeschiktheidsuitkering. Integratie met de OV is dan nodig.

Een combinatie van dit type hervormingen brengt daadwerkelijk een afname van de instroom in ziekte en arbeidsongeschiktheid met zich mee (gedragseffect). Dit is de besparing op macroniveau. Ook deze besparingen kunnen tot uitdrukking worden gebracht in een premiedaling.

Echter, de verplichte loondoorbetaling voor werkgevers kan negatieve effecten hebben. Binnen de Arubaanse context moet rekening worden gehouden met het gevaar dat werkgevers de kosten van een (verhoogd) eigen risico afwentelen op werknemers. Het verhogen van het eigen risico van werkgevers bij de ZV en OV kan in die gevallen negatief uitpakken voor werknemers: het loon wordt gedurende de ziekte niet uitbetaald door de werkgever. Werkgevers overtreden daarmee de wet; onbekend is in welke mate dit nu al voorkomt. Dit gevaar manifesteert zich bij de laag betaalde banen, waar werknemers veelal een zwakke positie hebben ten opzichte van de werkgever (en het niet uitbetalen van ziektedagen niet aan de kaak durven stellen). Het spreekt voor zich dat dit uiterst ongewenste averechtse effecten van de voorgestelde hervorming van de ZV en de OV met zich meebrengt, en daarmee de begrote besparingen teniet kan doen. Het dient dan ook met kracht te worden tegengegaan. Bij de benodigde aanpassingen van de ZV en de OV

liggen extra investeringen in handhaving voor de hand. Daarnaast kan de medische controle door SVB worden gebruikt voor een check op uitbetaling van het loon. De vraag is of dit voldoende is. Een effectieve oplossing voor het probleem kan zijn dat bij ziekte de uitbetaling van het loon verplicht via de SVB verloopt. Dit kan als tijdelijke oplossing gelden, totdat handhaving en compliance op orde zijn.

Tevens dient er rekening mee te worden gehouden dat kleine bedrijven er relatief veel nadeel kunnen ondervinden, wanneer zij zich er niet (privaat) voor kunnen verzekeren. Binnen een klein bedrijf is het lastiger om aangepast werk te vinden dan binnen een groot bedrijf. Ook brengt ziekte vervangingsproblemen met zich mee die bij kleine bedrijven groter zijn dan bij bedrijven met veel werknemers, waar uitval gemakkelijker gespreid kan worden. Door een goede maatvoering kunnen dergelijke negatieve effecten worden gemitigeerd.

Voorwaarde bij vergroting van het eigenrisico is wel een goed werkende private verzekeringsmarkt in combinatie met goede arbodienstverlening. De SVB wordt over het algemeen gezien als een kwalitatief goede uitvoerder. De inzet van private verzekeraars ligt dan niet erg voor de hand. Eventueel kan worden gedacht aan een hybride systeem, waarbij naast SVB ook private verzekeraars een positie kunnen innemen. In dat geval is er sprake van gedeeltelijke privatisering van de uitvoering. Het ligt in de lijn van de verwachting dat sommige werkgevers zich willen verzekeren tegen ziekte van de eigen werknemers in de loondoorbetalingsperiode.

Deze structurele besparing die met het verhogen van het eigen risico kan worden behaald is van essentieel belang voor een betere financiële basis van het gehele stelsel en dus ook voor een eventuele werkloosheidsregeling. Het komt tegemoet aan de uitgangspunten die stakeholders zien voor een gemoderniseerd en versterkt stelsel: de verantwoordelijkheden waar mogelijk leggen bij de direct belanghebbenden en prikkels versterken daar waar ze het meest effectief zijn om activering van burgers, bedrijven en uitvoeringsinstellingen te bevorderen (zie 2.6).

#### 2.4.5 Ongevallenverzekering (OV)

Bij integratie van de OV en de ZV verdwijnt de OV. In de nieuwe ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregeling dienen beroepsziekten te zijn inbegrepen en dient er rekening te worden gehouden met (chronische) ziekte die langer duren dan de duur van de uitkering. Arbeidsongeschiktheid dient apart te worden gedefinieerd. Een punt van aandacht is de duur van de arbeidsongeschiktheidsverzekering. Op dit moment loopt de OV door tot aan het overlijden. Wellicht dat dit kan worden veranderd tot de pensioengerechtigde leeftijd en de aanvang van AOV.

### 2.4.6 Cessantia

Het advies is om de Cessantia te ontvlechten en op te heffen, uiteraard met een overgangsregeling voor werknemers met opgebouwde rechten. Dit advies sluit onder meer aan bij de oplossingsrichtingen die zijn gegeven in het visiedocument RPOS (Government of Aruba, 2020). De gedachte is om de Cessantia als regeling te laten vervallen en drie nieuwe regelingen te ontwikkelen, naast een overgangsregeling voor mensen met opgebouwde rechten:

- a. Een ontslagregeling, die in het arbeidsrecht dient te worden geregeld. De hoogte van de ontslagvergoeding is minimaal dezelfde als de Cessantia-uitkering bij gedwongen ontslag.
- b. De garantie op een (eenmalige, of tijdelijk maandelijkse) tegemoetkoming bij faillissement van de werkgever kan worden opgenomen in een eventuele werkloosheidsregeling (zie 2.5). De Afl. 40 per werknemer per jaar vervalt en wordt verwerkt in een werkloosheidspremie.
- c. De aanvulling van AOV en privaat pensioen door de Cessantia kan vervallen, in elk geval voor nieuwe instromers op de arbeidsmarkt. In plaats daarvan in het een optie dat werkgevers een premie betalen voor een publiek pensioen via SVB. De verplichte pensioenpremie voor de LAP komt te vervallen (zie 2.4.11). Dit onderdeel vereist nog de nodige studie.

De bestaande middelen van het Cessantia-fonds kunnen het startkapitaal vormen van een werkloosheidsregeling (zie 2.6).

### 2.4.7 Reparatietoeslag

Het ligt in de rede de Reparatietoeslag voor werkenden op termijn te beëindigen, omdat het eenvoudig gaat om een loonsubsidie. Als alternatief zou eventueel gedacht kunnen worden aan lagere inkomstenbelasting of arbeidskorting voor de betreffende doelgroep. Bij het AOV/AWW-deel van de Reparatietoeslag zijn verschillende opties mogelijk.

### 2.4.8 Loonsubsidie

De loonsubsidie is inmiddels beëindigd. Ten behoeve van *compliance* in het algemeen zou terugvorderen – waar dat in alle redelijkheid op zijn plaats is – de aangewezen weg zijn.



### 2.4.9 FASE

FASE is inmiddels beëindigd. Ten behoeve van *compliance* in het algemeen zou terugvorderen – waar dat in alle redelijkheid op zijn plaats is – de aangewezen weg zijn.

### 2.4.10 Algemene ziektekosten verzekering (AZV)

De AZV valt buiten het onderzoek. Maar ook hier geldt: de regeling is voor het onderzoek van direct van belang, vanwege het aandeel van de premie in de totale premie van werkgevers en werknemers. De kans op premiestijging is bij deze regeling eerder aanwezig dan premiedaling.

### 2.4.11 Algemeen pensioen (LAP)

De verplichte pensioenpremie kan beter worden aangewend voor een effectievere regeling met min of meer dezelfde doelstelling, zoals een werknemerspensioen via SVB (zie 2.4.6). Private pensioenregelingen zouden dan vrijwillig kunnen zijn en additioneel. Voor de lopende pensioenen dient dan een overgangsregeling te worden ontwikkeld. De aanvulling van de AOV vanuit de Cessantia kan worden afgeschaft, waardoor bedrijven geen reserve voor dat deel van de Cessantia behoeven op te bouwen. Het afschaffen van een verplichte pensioenpremie zou tevens nog meer ruimte bieden voor een werkloosheidspremie. Het pensioenstelsel is complexe materie, waarvoor diepgaand onderzoek nodig is. Nader onderzoek naar de balans van een publiek en een privaat pensioenstel is eerder aanbevolen in het visiedocument RPOS en hierbij sluiten wij ons aan.

## 2.5 Fase 4: Een werkloosheidsregeling

### 2.5.1 Vormgeving

Bij de vormgeving van een werkloosheidsregeling wordt bij voorkeur uitgegaan van een sobere regeling, die vervolgens kan worden uitgebouwd. Een werkloosheidsregeling op Aruba zou op de volgende manier kunnen worden vormgegeven.

Recht op een werkloosheidsuitkering is er niet bij het zelf nemen van ontslag. Het ontslag dient in elk geval op instigatie van de werkgever plaats te vinden. Dat houdt in dat ontslag met wederzijds goedvinden ook recht geeft op een uitkering evenals het van rechtswege aflopen van een tijdelijk contract (mits er een voldoende langer periode is gewerkt, zie verder onder *referte-eis*). Ook uitzendwerk met een voldoende lange duur kan leiden tot recht op een werkloosheidsuitkering. De aanvrager dient een minimaal aantal uren per week te hebben gewerkt en direct beschikbaar te zijn voor een andere (passende)

baan. Verwijtbaar gedrag van de werknemer geeft geen recht op een werkloosheidsuitkering. Dit zijn allemaal zaken die Aruba zelf uiteraard bepaalt.

Een werknemer heeft recht op een werkloosheidsuitkering, indien hij werkloos wordt en voorafgaand aan de werkloosheid minimaal een bepaalde periode heeft gewerkt. Dit wordt de referentie-eis genoemd. Te denken valt aan een periode van drie maanden tot een jaar. Een werkloosheidsregeling kent een maximale duur, afhankelijk van het arbeidsverleden. Ook hier zijn varianten mogelijk, bijvoorbeeld van drie tot negen maanden.

Een werkloosheidsregeling gebaseerd op laatstverdiend loon zou relatief gunstig voor hogere inkomens kunnen zijn. Gedacht kan worden aan een 60 tot 80 procent van het laatstverdiende loon. Om ongewenste verschillen tegen te gaan, kan een maximum worden verbonden aan de uitkering. Dit betekent dan ook dat de premie geheven wordt tot een maximum premieloon, wat de regeling betaalbaarder maakt. In onze berekeningen is hiermee rekening gehouden (Afl. 70.200 als grens).

Een werknemer wordt werkloos als hij ten minste een aantal; (bijvoorbeeld 5) arbeidsuren per kalenderweek verliest, of - als hij minder dan een aantal (bijvoorbeeld 10) uur per week werkte - en tenminste de helft van het gemiddeld aantal kalenderuren verliest, en beschikbaar is voor arbeid.

En optie is nog om de uitkering in de loop van de uitkering gradueel te laten dalen, uit overweging van activering. We zien een dergelijk instrument meer als iets voor de langere termijn, wanneer de regeling is ingevoerd en er enige ervaring mee bestaat. Rekening moet worden gehouden met het ontbreken van prikkels bij een relatief lage uitkering, gezien de verhouding bestaansminimum, minimumloon en uitkeringshoogte (zie Appendix 2).

Een werkloosheidsregeling wordt betaald uit premies. In Nederland wordt de werkloosheidspremie alleen door de werkgever opgebracht. Bij de invoering van de wet in de jaren '40 waren het werkgevers en werknemers samen die de premie opbrachten. Dit betreft een politieke beslissing. Er kan aan worden gedacht om de werkgeverspremie voor immigranten te verhogen, omdat de collectieve risico's bij deze groep relatief hoog zijn. In dat geval ligt het in de rede dat deze groep ook rechten opbouwt.

Na afloop van de werkloosheidsuitkering stroomt men door naar de bijstand. Een deel van de werklozen kan niet direct doorstromen, wanneer sprake is van een bepaald eigen vermogen of onroerend goed (zie 1.2.1). Een punt van aandacht is de wachttijd, de periode tussen de uitkeringsaanvraag en de daadwerkelijke uitkering. De wachttijd dient zo kort mogelijk te zijn, om te voorkomen dat uitkeringsaanvragers alsnog te grote financiële problemen ontwikkelen.

## 2.5.2 Randvoorwaarden werkloosheidsregeling

Essentieel is een effectieve en efficiënte uitvoeringsorganisatie. Voor uitvoering van een werkloosheidsregeling is de SVB de aangewezen instantie, aangezien daar ook de dienstverbanden- en loonregistratie huist, die nodig zijn voor de vaststelling van de hoogte van de uitkering. Bovendien beschikt deze organisatie over de expertise en de ervaring om een dergelijke regeling te ontwikkelen en uit te voeren.

Een werkloosheidsregeling waar onrechtmatig gebruik van wordt gemaakt en zonder handhaving deactiveert. De neiging zal mogelijk bestaan om de werkloosheidsuitkering aan te vullen op andere manieren, zoals met informele arbeid. De uitkering wordt dan een extra inkomstenbron naast andere inkomstenbronnen. Een vergelijkbaar patroon is te zien bij mensen die voor langere tijd een uitkering ontvingen in het kader van FASE (niet bij de loonsubsidie). Het is dan ook niet verstandig om een werkloosheidsregeling in te voeren, zonder dat aan een aantal randvoorwaarden is voldaan.

Er zijn op termijn mogelijkheden van activering in de maatvoering van de werkloosheidsregeling zelf door het variëren van de referte-eis, de hoogte, afbouw en duur van de uitkering. Veel meer gaat het om adequate controle en handhaving en een effectieve activeringsfunctie (participatiefunctie) binnen het stelsel van sociale zekerheid.

Net als bij de bijstand kan voor de werkloosheid worden gedacht aan volumebeleid. De uitvoerende organisatie (SVB) is dan verantwoordelijk zijn voor het totale uitkeringsvolume. Essentieel is dat deze uitvoeringsorganisatie dan ook adequate handhavingsbevoegdheden heeft. Volumebeleid vergroot de prikkel voor de uitvoerende organisatie om de instroom in de regeling te beperken en de uitstroom te bevorderen. Instroombeperking is weer mogelijk door strikte toetsing van de rechtsmatigheid en door het verplichten van het zoeken naar werk en het helpen daarbij. De werkloze met werkloosheidsuitkering is verplicht zich actief op te stellen als werkzoekende en na een aantal maanden is hij/zij verplicht alle vormen van passende arbeid aan te nemen. Onder passend werk wordt ook verstaan uitzendwerk, dat door het op te richten niet-commerciële uitzendbureau wordt aangeboden. De activeringsfunctie in de zin van activerend arbeidsmarktbeleid kan bestaan uit meewerken aan activiteiten in het kader van arbeidsinschakeling, zoals stages, om-, her- en bijscholing, aanvaarden van passende arbeid en een maatschappelijke tegenprestatie in deeltijd. Soms kan een zetje in de rug al helpen (*retooling*). Ook het helpen om een eigen onderneming op te zetten, zeker waar het nu informeel gebeurt, kan effectief zijn. Dit zijn allemaal activeringsactiviteiten die in principe onder verantwoordelijkheid vallen van DPL. Een goede samenwerking van SVB en DPL wordt met volumebeleid belangrijker. Noodzakelijke randvoorwaarde is professionalisering en automatisering van DPL.

Wat activering betreft kan nog worden aangesloten bij het programma *Aruba kier Traha* van het Ministerie van Arbeid. DPL heeft daarmee op dit moment niet van doen. Dit betreft een programma voor een specifieke doelgroep (werkzoekenden met wie een contract wordt afgesloten). De gedachte van dit programma is het vergroten van employability, zelfredzaamheid en zelfregie van aspirant werkzoekenden, door het inzetten van specifieke tools, zoals: gebruik website, her-, en omscholingsmogelijkheden, job coaching en vergroting van participatiemogelijkheden voor aspirant jobcoaches. Dit is een doel dat meer past op het terrein van activerend arbeidsmarktbeleid, dan van een activerend sociaal zekerheidsstelsel, maar het raakt zeer nauw aan elkaar.

Een laatste randvoorwaarde voor een werkloosheidsregeling betreft de Flexicurity-discussie. Essentieel is dat een toekomstige werkloosheidsuitkering consistent is met het (te hervormen) arbeidsrecht. Andersom vereist een meer geflexibiliseerde arbeidsmarkt aanpassing van het huidige stelsel van sociale zekerheid.

## 3 Financiële effecten

### 3.1 Inleiding

De financiële effecten van de voorgestelde maatregelen zijn in beeld gebracht. Hierbij is gekeken naar besparingen (met name bij de bijstand, ZV, OV en Cessantia) en naar extra uitgaven (een werkloosheidsregeling<sup>7</sup>). Gebruik is gemaakt van gedetailleerde informatie van DSZ, microgegevens van SVB, kwartaal- en jaarverslagen, rapporten en interviews. De besparingen in guldens zijn omgerekend in zogenaamde premie-equivalenten. Een premie-equivalent is de premie die equivalent is aan een bepaald bedrag aan besparingen of uitgaven (uitkeringen en uitvoeringskosten). Het gaat dan om een potentiële daling of toename van de bestaande of nieuw in te voeren premie.

### 3.2 Financiële effecten randvoorwaarden (fase 1)

Fase 1 kent geen structurele lasten. Er zijn wel implementatiekosten, waarvoor wordt verwezen naar hoofdstuk 5. De baten zijn hogere effectiviteit en doelmatigheid van wet- en regelgeving, van handhaving en toezicht, meer maatschappelijk draagvlak en voortgang en meer baankansen voor werkzoekenden. De schatting van de opbrengsten van een niet-commercieel uitzendbureau in termen van een besparing op de uitkeringsuitgaven is meegenomen bij de financiële effecten bijstand (3.3). De besparingen hiervan zijn gemiddeld Afl. 0,7 miljoen per jaar over een periode van tien jaar. Deze structurele baten overstijgen de implementatiekosten, mits deze fase grondig en effectief wordt uitgevoerd.

### 3.3 Financiële effecten bijstand (fase 2)

Fase 2 gaat van start nadat fase 1 (op een aantal gemarkeerde punten) is gerealiseerd. De bijstand kan worden vereenvoudigd, in het bijzonder het systeem van toeslagen en kortingen. Vervolgens kan worden toegewerkt naar volumebeleid, dat leidt tot besparingen. Dat wil zeggen het beheersen van het uitkeringsvolume door instroombeperking en uitstroombevordering. Aan de voorkant betekent dit een striktere controle op rechtmatigheid en het direct helpen bij het zoeken naar werk. Gedurende de uitkering wordt uitstroom bevorderd, vooral door re-integratie, maar ook door controle op rechtmatigheid.

---

<sup>7</sup> De geschatte bedragen zijn in dit hoofdstuk weergegeven in veelvouden van Afl. 100 duizend. Dat zou het beeld kunnen oproepen dat alle bedragen exact kunnen worden geschat. Dat is niet het geval, niet in de laatste plaats omdat de uitkomsten afhankelijk zijn van beleidsbeslissingen en het succes daarvan. In het concluderende hoofdstuk en inde samenvatting hebben wijde bedragen daarom afgerond op veelvouden van Afl. 1 miljoen.

Concreet gaat het hierbij om betere controle op rechtmatigheid door koppeling van bestanden en verbetering van IT en een grotere doelmatigheid door de organisatie meer te richten op werk. Dit laatste kan door betere samenwerking met DPL, inschakeling van een publiek uitzendbureau en verbetering van de re-integratie. De totale besparing is met onzekerheden omgeven, omdat deze afhankelijk zijn van de doorvoering van verschillende maatregelen. In Nederland is met volumebeleid een besparing gerealiseerd van 8 tot 20 procent van de uitgaven aan bijstandsuitkeringen. Dit zou op Aruba neerkomen op structureel Afl. 1,9 tot 3,9 miljoen per jaar. Zulke besparingen zijn pas mogelijk op langere termijn, waarbij - afgaande op onderzoek - is uitgegaan van een periode van tien jaar.

### 3.4 Financiële effecten ZV en OV (fase 3)

In fase 3 worden sterkere prikkels voor werkgevers ingevoerd in de ZV en de OV. Uitbreiding van het eigenrisico draagt bij aan betere bewustwording bij werkgevers van de kosten van verzuim. Het geeft werkgevers een sterkere prikkel om ziekteverzuim en ongevallen te voorkomen, of bij uitval te zorgen voor een snellere re-integratie. Verschillende varianten van de eigenrisicoperiode zijn doorgerekend. De daling is berekend over het totale deel in de huidige situatie, uitgaande van de huidige ZV-premie van 2,65 procent over werknemers met een loonsom tot Afl. 70.200. De daling bestaat uit twee componenten :

1. Ten eerste is er een besparing doordat vergroting van het eigen risico leidt tot minder ziekte-uitkeringen als gevolg van de extra prikkels (*gedragseffect*).
2. Voor het resterende risico treedt er een verschuiving in de lasten op (*verschuivingseffect*). Door vergroting van het eigen risico dienen werkgevers langer de werknemers door te betalen bij ziekte. De kosten voor de werkgevers nemen toe als gevolg van de loondoorbetaling. De verschuiving van lasten van loondoorbetaling naar werkgevers (in het voorbeeld in de eerste zes weken) zou gepaard moeten gaan met navenante verlaging van de ZV-premie. De uiteindelijke premie wordt door SVB vastgesteld.

Benadrukt wordt dat het gedragseffect (component 1) wel een besparing oplevert voor het Land. Het verschuivingseffect (component 2) levert geen besparing op, maar gemiddeld genomen ook geen hogere of lagere kosten voor werkgevers.

Als voorbeeld variant 1 met een eigen risicoperiode van zes weken (zie verder tabel 3.1). Het gedragseffect door de verhoogde prikkel voor werkgevers leidt ertoe dat bij een eigenrisico van 100 procent over de eerste zes weken er 0,22 procentpunten op de premie

bespaard zou kunnen worden (equivalent aan Afl. 2,8 miljoen). De resterende lasten kennen een premie-equivalent van 2,65 procent - 0,22 procentpunt = 2,43 procent.

Dan is er een premiedaling als gevolg van het verschuivingseffect. De 2,43 procent is opgebouwd uit het nieuwe eigenrisico dat de werkgever zelf gaat betalen (de loondoorbetaling) en een nieuwe collectieve premie voor het resterende ZV-deel (kosten vanaf zes weken en zwangerschap). De loondoorbetaling in de eerste zes weken komt overeen met een premie-equivalent van 0,72 procentpunt voor de gemiddelde werkgever. De premie voor de nieuwe ZV zou in deze variant dan potentieel 1,71 procentpunt worden (2,43 minus 0,72). Met deze 1,71 procent nieuwe ZV-premie worden naast de kosten van het ziekteverzuim vanaf zes weken ook de kosten van zwangerschapsuitkeringen gedekt.

Het uiteindelijk te besparen bedrag hangt af van de periode die wordt gekozen voor het eigenrisico. Bij een volledige eigenrisicoperiode van zes weken, zie hierboven, bedraagt de geraamde besparing Afl. 2,8 miljoen jaarlijks. Bij een eigenrisicoperiode van 52 weken bedraagt de geraamde besparing Afl. 5,8 miljoen.

Naast prikkels voor werkgevers kunnen prikkels voor werknemers ingevoerd worden. Nu bedraagt het uitkeringspercentage na de eerste drie dagen verzuim 80 procent van het laatstverdiende loon (gemaximeerd). Wanneer de uitkering in het tweede jaar verlaagd wordt tot 70 procent, geeft dit voor een deel van de zieke werknemers een versterkte prikkel aan werknemers om sneller (gedeeltelijk) aan het werk te gaan. De besparing die volgt uit verlaging van de uitkering van 80 naar 70 procent en het gedragseffect van werknemers door de verhoogde prikkel leveren een jaarlijkse besparing op van Afl. 0,7 miljoen, inclusief de besparing op uitvoeringskosten.

Voor de OV kan eenzelfde systematiek gevolgd worden. Nu betalen werkgevers alleen de eerste dag van het verzuim ten gevolge van het ongeval volledig door aan hun werknemer. Met een eigenrisico ontstaan sterkere prikkels, met minder instroom en snellere uitstroom tot gevolg. Bij een eigenrisicoperiode van zes weken leidt dit gedragseffect tot jaarlijks Afl. 0,2 miljoen minder kosten aan uitkeringen en uitvoeringskosten en bij een eigenrisicoperiode van 52 weken jaarlijks Afl. 0,6 miljoen.

Werkgevers die een lager dan gemiddeld verzuim hebben, zijn voordeliger uit doordat zij minder dan gemiddeld aan loondoorbetaling tijdens ziekte hoeven uit te geven. Het omgekeerde is ook het geval, werkgevers met een hoger verzuim zijn duurder uit. De aanleiding om te investeren in de kwaliteit van de arbeid en in werknemers wordt dan ook groter bij werkgevers met een hoog verzuim.

## 3.5 Financiële effecten werkloosheidsregeling (fase 4)

### 3.5.1 Werkloosheidsregeling

Een werkloosheidsregeling brengt jaarlijks extra uitgaven met zich mee die in een bandbreedte liggen van Afl. 6,9 tot Afl. 15,1 miljoen. De verzekering dekt onvrijwillige werkloosheid en werkloosheid na het aflopen van een tijdelijk contract. Werknemers van de overheid kunnen worden meeverzekerd. De kosten worden bepaald door de invulling van de regeling voor wat betreft de referte-eis (de periode dat men voorafgaand aan de baan gewerkt moet hebben om voor een uitkering in aanmerking te komen), de maximale uitkeringsduur en de hoogte van de uitkering. Een voorbeeldvariant waarbij de referte-eis zes maanden bedraagt, de maximale uitkeringsduur zes maanden en de hoogte van de uitkering 70 procent van het (gemaximeerde) laatstverdiende loon is en arbeidsmigranten toegang hebben na drie jaar verblijf op Aruba, kost Afl. 8,8 miljoen jaarlijks. Dit komt neer op een premie-equivalent van 0,62 procent waarbij de overheid ook premieplichtig is. Het toegang geven van arbeidsmigranten ongeacht hun verblijfsduur resulteert in uitgaven van Afl. 11,7 miljoen per jaar, met een corresponderende premie-equivalent van 0,83 procent.

De uitkeringsduur heeft de grootste invloed op de kosten. Het minimumbedrag van Afl. 5,1 miljoen wordt bereikt bij een uitkeringsduur van drie maanden. Het benodigde premie-equivalent hiervoor is 0,36 procent. Bij een duur van negen maanden is de premie 0,80 procent.

### 3.5.2 Cessantia

De publieke uitgaven aan de Cessantia aan ontslagen werknemers van werkgevers die geen Cessantia-uitkering hebben gedaan (bijvoorbeeld door faillissement), kunnen komen te vervallen bij de introductie van de werkloosheidsregeling. Hiermee is een bedrag gemoeid van Afl. 1,7 miljoen.

## 3.6 Totaaloverzicht financiële effecten

De raming van uitgaven en besparingen laat zien dat het saldo van uitgaven en besparingen van een werkloosheidsregeling positief en negatief kan zijn, afhankelijk van de beleidskeuzes die worden gemaakt. Daarbij is van belang op te merken dat dit de eerste orde effecten op lange termijn betreft. Tweede orde (economische) effecten die kunnen optreden (zoals betere matching, stabielere macro economische ontwikkeling,



inkomenszekerheid, etc.) en de baten die daarmee samenhangen, zijn hierin niet meegenomen. Zie hiervoor het volgende hoofdstuk.

**Tabel 3.1 Jaarlijkse extra uitgaven en besparingen x Afl. miljoen (referentie 2021)**

Fase implementatie	uitgaven	besparingen	premie-equivalent besparing
1. Verbetering wetgeving, handhaving, sociale dialoog, activerend arbeidsmarktbeleid	P.M.	P.M.	
2. Modernisering en versterking bijstand		1,9-3,9 (na 10 jaar)	
3. Modernisering en versterking ZV			
3a. Vergroting eigen risico werkgever			
100% t/m 6 weken		2,8	-0,22%
100% t/m 6 weken, 50% 7-26 weken, 25% 27-52 weken		4,1	-0,32%
100% t/m 26 weken, 50% 27-52 weken		5,3	-0,43%
100% t/m 52 weken		5,8	-0,46%
3b. Verlagen uitkering werknemer tweede jaar 80->70%		0,7	-0,06%
3c. Modernisering en versterking OV			
100% t/m 6 weken		0,2	-0,03%
100% t/m 52 weken		0,6	-0,08%
4a. Invoering werkloosheidsregeling			
referte-eis 6 maanden, maximale duur 6 maanden, 70%	8,8		0,62%
<i>Varianten:</i>			
referte-eis 3 maanden	9,6		0,67%
referte-eis 12 maanden	7,1		0,50%
maximale duur 3 maanden	5,1		0,36%
maximale duur 9 maanden	11,3		0,80%
uitkeringspercentage 60%	7,5		0,53%
uitkeringspercentage 80%	10,0		0,70%
toegang arbeidsmigranten ongeacht verblijfsduur	11,7		0,83%
toenemende flexibilisering	9,7		0,68%
economische voorspoed	7,7		0,54%
alleen werknemers marktsector	8,4		0,71%
4b. Opheffen werkloosheidsdeel Cessantia			
publieke uitkeringen Cessantia-fonds		1,7	-0,11%
<i>Saldo van uitgaven en besparingen (structureel, lange termijn, excl. pm-posten)</i>	<i>-4,4 tot +7,6</i>		<i>-0,35% tot +0,41% (exclusief bijstand)</i>

De effecten op de premie hangen eveneens af van de gekozen varianten voor de diverse wetten. Hierbij dient een onderscheid gemaakt te worden tussen werkgevers uit de marktsector en de overheid. Voor werkgevers uit de marktsector variëren de effecten op de premie- van -0,35 procentpunt tot 0,41 procentpunt. Dit is het equivalent van de besparing, dan wel de extra kosten. De premiedaling als gevolg van een groter eigenrisico voor ZV en OV is hierin niet inbegrepen, maar dat effect is er wel. De daling van de

collectieve lasten leidt tot een evenredige stijging van de individuele werkgeverslasten door een groter bedrag aan loondoorbetaling bij ziekte voor een werkgever met een gemiddeld ziekteverzuim. Deze extra lasten worden gecompenseerd door een premiedaaling.

Voor de overheid als werkgever geldt dat er geen besparingen zijn voor ZV en OV, gezien het feit dat de overheid al eigenrisicodragers is voor de hele duur van de schadelast voor ZV en OV. Ook is er geen Cessantia voor werknemers bij de overheid. De overheid als werkgever gaat indien zijn werknemers verzekerd worden tegen werkloosheid een premie werkloosheidsregeling betalen. Wel kent de overheid (het land Aruba) besparingen op de bijstand.

De conclusie is dat diverse voorstellen voor modernisering en versterking van de sociale zekerheid mogelijkheden bieden om een werkloosheidsregeling - in samenhang met andere maatregelen - kostenneutraal of tegen beperkte kosten in te voeren.

# 4 Economische en maatschappelijke haalbaarheid

## 4.1 Inleiding

Hervorming van de sociale zekerheid van Aruba staat hoog op de beleidsagenda. De regering van Aruba heeft - in het Masterplan *Repositioning our Sails* dat mede de basis vormt voor het huidige kabinetsbeleid - een adequate en hoogwaardige sociale zekerheid als onderdeel van de nationale missie geformuleerd: *'The Aruban citizens boast high standards of health(care) and social security'*. Het masterplan noemt daarbij een aantal concrete hervormingen, waaronder:

- Invoering van een werkloosheidsregeling die voorziet in tijdelijke verzekering tegen inkomensverlies bij werkloosheid;
- Omzetting van de Cessantia in een werkloosheidsfonds;
- Versterking van de uitvoering (en handhaving) van de sociale zekerheid en het voorkomen van 'overconsumptie';
- Verlaging van de premiedruk voor werkgevers.

Het masterplan en de daarin geformuleerde doelstellingen, hervormingen en acties zijn meer dan alleen voornemens van de regering van Aruba. Het plan is tot stand gekomen na uitgebreide consultatie van, en in samenwerking met, een groot aantal stakeholders op Aruba. Er bestaat breed draagvlak voor.

De plannen uit *Repositioning our Sails* zijn mede de basis geweest voor de afspraken die Aruba en Nederland in het Landspakket hebben gemaakt. In het Landspakket is door beide landen geconstateerd dat het socialezekerheidsstelsel niet de prikkels bevat die nodig zijn om arbeidsdeelname te stimuleren en geen zekerheden biedt om sociale problemen te beheersen. Met het Landspakket moet worden bewerkstelligd dat het stelsel van sociale zekerheid een activeringsfunctie zal hebben, met de juiste prikkels op de juiste plek, waarbij tevens zorggedragen wordt voor adequaat sociaal vangnet.

Ook het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en het College Aruba financieel toezicht (CAft) dringen aan op hervorming van de sociale zekerheid. In de recente *Article IV* consultatie roept het IMF op tot een verbetering van het sociaal vangnet, mede ter vervanging van de directe inkomenssteun die vanwege de coronacrisis wordt verstrekt: *'..a comprehensive reform of the labor market safety net from passive (income support) programs*

*to active schemes that incentivize stable, formal sector employment... labor market flexibility would also boost labor productivity while a comprehensive reform of its social safety net will incentivize labor force participation.'* Betaalbaarheid in relatie tot de overheidsfinanciën is daarbij volgens het IMF essentieel: *'...put public debt on a firm downward trend while creating space for growth-friendly expenditure, protecting capital spending, minimizing potential adverse effects on growth, and ensuring effective social safety nets.'* Tot slot benadrukt het IMF het belang van een gecombineerde hervorming van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid teneinde de productiviteit en de economische groei te bevorderen: *'... priorities is the flexibilization of labor markets in parallel with the alignment of the legal position of the public sector workforce with private sector peers and a reduction of labor costs. The authorities' plan to introduce an unemployment insurance and simplify labor procedures will allow businesses to use labor resources more productively.'* Het is de combinatie van versoepeling van het arbeidsrecht en de invoering van een werkloosheidsverzekering die tot productiviteitsverbetering leidt, aldus het IMF.

Het CAft benadrukt het belang van de voorstellen die Aruba heeft gedaan voor hervorming van onder meer de sociale zekerheid en benadrukt daarbij dat hervormingen van de arbeidsmarkt in samenhang met hervorming van de sociale zekerheid moeten plaatsvinden: *'...belang dat hervorming van de arbeidsmarkt in samenhang plaatsvindt met maatregelen die erop zijn gericht om mensen vanuit werkloosheid naar werk te helpen.'*

## 4.2 Economische prestaties en de sociale zekerheid

Aruba is een van de meest welvarende landen van de Caribische regio. Het BBP per hoofd van de bevolking is drie keer zo hoog als het Caribisch gemiddelde en anderhalf keer zo hoog als dat van zusterland Curaçao. De afgelopen tien jaar presteerde Aruba beter dan de regio en dan Curaçao. De gemiddelde reële bbp-groei was tussen 2010 en 2019 circa een procentpunt hoger dan het Caribisch gemiddelde en tweeëneenhalve procentpunt hoger dan dat van Curaçao. De prestaties op de arbeidsmarkt zijn navenant: Aruba kent een relatief lage (jeugd)werkloosheid. De participatiegraad ligt ondanks de relatief gunstige economische prestaties rond het Caribisch gemiddelde, wat mede het gevolg is van de samenstelling van de bevolking die grijzer is en sneller vergrijst dan in veel andere Caribische landen. Tegenover de relatief gunstige economische prestaties staat een hoge staatschuld. De jaren voorafgaand aan de coronacrisis is deze echter teruggedrongen tot onder het Caribisch gemiddelde.

**Tabel 4.1. Kerncijfers Aruba (pre-corona)**

	Aruba	Curaçao	Caribische regio
BBP per capita, 2019 (US\$)	29.505	19.862	9.900
Reële BBP-groei, gemiddeld 2010-2019	1,6%	-0,9%	0,7%
Werkloosheid, 2019	5,2%	17,4%	9,7%
Jeugdwerkloosheid, 2018	16,0%	29,0%	26,0%
Participatiegraad, 2018	64,0%	55,8%	66,2%
Schuldquote, 2019	72,9%	54,7%	80,0%

Bron: IMF (2022), EBA (2020), Caribbean Analytics and Statistics (2022)

Ondanks de relatief gunstige economische prestaties, kent Aruba substantiële armoede met de daarmee samenhangende sociale problemen. Naast het grote aantal ongedocumenteerden, hangt de armoedeproblematiek ook direct samen met het verouderde en gebrekkig functionerende sociale zekerheidssysteem, de rigide arbeidswetgeving en de scheve inkomensverdeling. Er bestaat geen verzekering tegen inkomensverlies bij werkloosheid via een werkloosheidsregeling. De bijstand, waar men op terug moet vallen in geval van werkloosheid, is (veelal) verre van voldoende om op bestaansminimum te kunnen leven. Er is nauwelijks activerend arbeidsmarktbeleid, en de rigide arbeidswetgeving laat weinig ruimte voor een dynamiek op de arbeidsmarkt die kansen biedt aan *outsiders* en nieuwkomers en die productiviteit bevordert.

Bij gebrek aan een adequaat sociaal zekerheidsstelsel, is de arbeidswetgeving op Aruba gericht op bescherming van werknemers tegen baanverlies. De keerzijde hiervan is dat werkgevers terughoudend zijn bij het aannemen van nieuw personeel, er minder banen worden gecreëerd, werknemers 'vastzitten' in banen, er geen optimale *match* van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt plaatsvindt, productiviteitswinst onbenut blijft, en er door bedrijven gezocht wordt naar 'uitwegen' zoals informele arbeid en buitenlandse arbeidskrachten met een tijdelijke vergunning.

In een moderne, welvarende economie als Aruba dient het socialezekerheidsstelsel *werknemers* te beschermen tegen inkomensverlies, en dient arbeidswetgeving *banen* te beschermen<sup>8</sup>. Risico's en prikkels worden in een modern socialezekerheidsstelsel daar gelegd waar ze het beste beheerst kunnen worden c.q. het meest effectief zijn. Dat is bij werkgevers en werknemers als primaire actoren op de arbeidsmarkt; en daar waar de markt tekortschiet, grijpt de overheid in.

<sup>8</sup> Het IMF heeft Aruba meermaals aanbevolen de arbeidswetgeving te hervormen zodanig dat 'it protects jobs, not workers'

## 4.3 Financiële en economische effecten

De hervormingen zoals voorgesteld in dit rapport zijn gericht op een modern socialezekerheidsstelsel: met de juiste prikkels op de juiste plek; dat activerend en beschermend werkt voor werknemers; dat past bij het welvaartsniveau van Aruba; dat betaalbaar is in verhouding tot de overheidsfinanciën en tot de premiedruk op werkgevers en werknemers; en dat kan rekenen op draagvlak. Voorts is met de voorstellen aansluiting gezocht bij bestaande plannen van de regering voor hervorming van de sociale zekerheid.

### 4.3.1 Financiële effecten

De voorgestelde hervormingen en de directe financiële effecten (zie hoofdstuk 3) zijn hieronder voor het lezersgemak herhaald en samengevat in onderstaande tabel.

**Tabel 4.2. Samenvatting voorgestelde hervormingen en directe financiële effecten**

Volgorde	Hervorming	Financiële effecten (afgerond op miljoenen)
Fase 1	Zorgdragen voor randvoorwaarden voor een doelmatige sociale zekerheid: moderniseren wet- en regelgeving, versterken handhaving, starten sociale dialoog en het creëren van baankansen	Implementatiekosten
Fase 2	Moderniseren van de bijstand: vereenvoudiging toeslagen en kortingen, beter controle, betere samenwerking tussen overheidsdiensten, volumebeleid	Structurele besparing: Afl. 2-4 miljoen. PM: implementatiekosten
Fase 3	Moderniseren ZV en OV: uitbreiding eigen risico werkgevers, sterkere prikkels werknemers	Structurele besparing: Afl. 4-7 miljoen. PM: implementatiekosten
Fase 4	Invoering sobere werkloosheidsregeling	Structurele kosten: Afl. 5-12 miljoen. PM: implementatiekosten
Fase 1-4	Algehele hervorming	Structurele baten (-) of kosten (+): Afl -4 miljoen 8 miljoen. PM: Implementatiekosten

Afhankelijk van de gekozen variant (beleidskeuzes ten aanzien van de precieze invulling van een hervormd socialezekerheidsstelsel) is er sprake van een beperkt batig of een beperkt negatief saldo van directe financiële effecten, exclusief de eenmalige implementatiekosten die met de hervormingen gepaard gaan.

De directe financiële effecten (uitgaven en besparingen) van de vier gefaseerde hervormingen slaan neer bij verschillende actoren op de arbeidsmarkt. De eenmalige implementatiekosten laten we hierbij buiten beschouwing; het volgende hoofdstuk gaat hier nader op in.

Fase 1 (randvoorwaarden) kent geen directe financiële effecten; wel kan een doelmatig niet-commercieel uitzendbureau - indien hiervoor gekozen wordt - een jaarlijkse

besparing op de uitgaven aan bijstand opleveren van jaarlijks (naar boven afgerond) ongeveer Afl. 1 miljoen gemiddeld over een periode van tien jaar. Fase 2 (bijstand) levert een structurele besparing op de kosten van de bijstand op van Afl 2-4 miljoen. Deze besparing komt direct ten gunste van de landskas van Aruba, aangezien het Land de kosten van de bijstand draagt. Fase 3 (ZV en OV) levert (afhankelijk van beleidskeuzes) een besparing van Afl. 4-7 miljoen wat equivalent is aan een potentiële premieverlaging van 0,25-0,55 procent op voor werkgevers; Fase 4 (werkloosheidsregeling) kost (afhankelijk van beleidskeuzes) Afl. 5-12 miljoen wat - bij volledige bekostiging door werkgevers/werknemers - equivalent is aan een premie van 0,36-0,83 procent, inclusief het opheffen van de premie voor de Cessantia bij faillissement. Per saldo levert het geheel aan hervormingen een potentiële premieverandering op van -0,35 tot +0,41 procent, en een structurele verlaging van de overheidsuitgaven aan de bijstand op van Afl. 2-4 miljoen.

### 4.3.2 Economische effecten

De voorgestelde hervormingen kennen een aantal economische effecten:

#### 1. *Consumption smoothing en automatische economische stabilisator*

Werkloosheidsverzekeringen dienen primair om de consumptie in de tijd te spreiden (*consumption smoothing*) bij fluctuaties in de economie en de werkgelegenheid. Dit voorkomt acute sociale problemen bij werkloosheid met hoge maatschappelijke kosten tot gevolg. Op macro-economisch niveau functioneert een werkloosheidsregeling daarmee als een automatische stabilisator. Doordat het verlies aan inkomen tijdens economische crises beperkt wordt, blijft de geaggregeerde vraag op pijl, en wordt een zichzelf versterkend proces van economische neergang en verder toenemende werkloosheid afgeremd. De baten van *consumption smoothing* en de stabiliserende werking op de economie zijn voor Aruba in het bijzonder van belang, omdat de economie van Aruba vanwege beperkte diversificatie een sterk volatiel karakter heeft. Deze voordelen van een werkloosheidsregeling zijn groter, als ook buitenlandse werknemers binnen de werkloosheidsregeling vallen.

#### 2. *Betere aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt*

Een ander economisch gevolg van een werkloosheidsregeling is dat werklozen een beter overwogen keuze voor werk maken tijdens werkloosheid. Voorkomen wordt dat acute financiële nood door werkloosheid dwingt tot het maken van suboptimale keuzes, zoals het uit nood kiezen voor een niet goed aansluitende baan of voor informele arbeid. Een adequate werkloosheidsregeling draagt bij aan een betere aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

#### 3. *Verandering van de wig en verstoring van de werking van de arbeidsmarkt*

Een premieverandering heeft, via de wig (het verschil tussen de loonkosten voor de werkgever en het nettoloon voor de werknemer), invloed op de werking van de arbeidsmarkt. Het pakket van (gefaseerde) hervormingen van de sociale zekerheid zoals is voorgesteld, voorkomt een vergroting van de wig en daarmee een verdere verstoring van de arbeidsmarkt. Ook zijn scenario's (varianten) mogelijk waarbij het pakket van hervormingen leidt tot een potentiële verkleining van de wig.

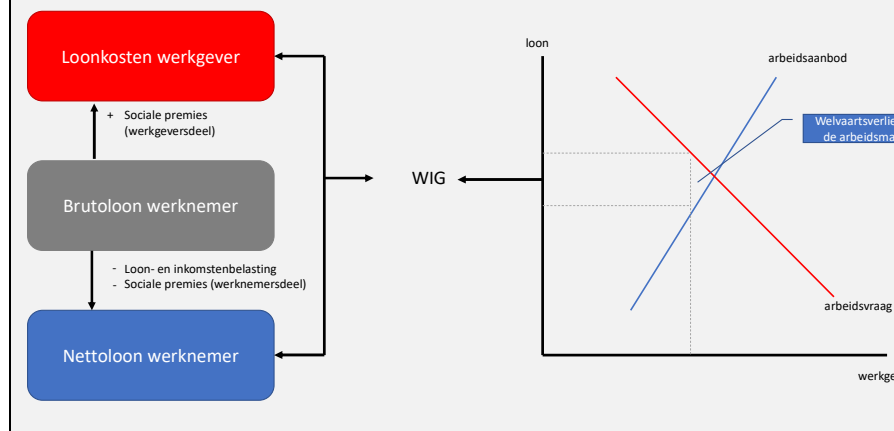
Tegenover de additionele (premie)kosten van een werkloosheidsregeling, staan potentiële premieverlagingen bij de ZV en de OV en baten voor de overheidsfinanciën. Afhankelijk van de beleidskeuzes (varianten) die worden gemaakt ten aanzien van de invulling van de voorgestelde hervormingen, is in potentie sprake van een marginale c.q. verwaarloosbare daling of stijging van de premiedruk. Bij de verdeling van de kosten van de werkloosheidsregeling, kunnen keuzes gemaakt worden zodanig dat de hervormingen voor werkgevers bijvoorbeeld premieneutraal of -verlagend zijn.

**Tabel 4.3. Huidige en veranderende premies**

	Huidige premies	Premieverandering hervormingen fase 2 en 3	Premieverandering hervorming fase 4
Werkgevers	25,55-27,55%	-0,31 tot -0,60%	+0,36 tot + 0,83%
Werknemers	9,6%		

**Box 4.1. De wig en verstoring van de werking van de arbeidsmarkt**

De wig weerspiegelt het verschil tussen loonkosten voor de werkgever en het nettoloon van de werknemer. Een hoge wig remt arbeidsaanbod en -vraag en leidt tot een verstoring op de arbeidsmarkt. Hoe lager (hoger) de wig, hoe kleiner (groter) de verstoring op de arbeidsmarkt, en hoe hoger (lager) de werkgelegenheid.





#### 4. *Perverse prikkels en moreel wangedrag*

Teneinde de economische baten (zie 1 en 2) te benutten, moeten perverse prikkels en moreel wangedrag worden voorkomen. Een te royale werkloosheidsregeling prikkelt onvoldoende tot het zoeken naar werk, lokt moreel wangedrag uit bij werknemers en werkgevers en kent hoge kosten met op termijn navenante gevolgen voor de wig en/of voor de overheidsfinanciën tot gevolg. Essentieel is een werkloosheidsregeling te ontwerpen met een balans tussen afdoende verzekering tegen inkomensverlies en de daarmee samenhangende gunstige macro-economische enerzijds, en voldoende prikkels anderzijds. De voorgestelde basisvariant voor een werkloosheidsregeling beoogt deze balans te realiseren.

Het pakket van voorgestelde hervormingen is financieel-economisch haalbaar, omdat:

- Er sprake is van structureel positief effect op de overheidsfinanciën vanwege lagere uitgaven aan bijstand;
- De premie voor de werkloosheidsregeling beperkt is door de brede grondslag (de overheid als werkgever is inbegrepen) en door het sobere karakter van de regeling;
- De premie voor de werkloosheidsregeling in potentie grotendeels gecompenseerd wordt door premiedalingen als gevolg van hervormingen in de ZV en de OV. De wig wordt niet vergroot. Wanneer ook de verschuiving van kosten van loondoorbetaling bij ziekte via collectieve financiering naar individuele financiering door werkgevers wordt meegenomen – dit is maatschappelijk gezien geen besparing maar een verschuiving – en deze vertaald wordt in een premiedaling, dan is sprake van een verkleining van de wig;
- De voorgestelde regeling enerzijds afdoende, kortdurende, verzekering tegen inkomensverlies bij werkloosheid biedt en daarmee gunstige macro-economische effecten kent; en anderzijds door het sobere karakter zorgt voor sterke prikkels en het risico van moreel wangedrag mitigeert.
- De baten van extra besparingen door de modernisering in het voorgestelde tijdspad eerder in de tijd vallen dan de extra uitgaven aan een werkloosheidsregeling.

## 4.4 Maatschappelijke haalbaarheid

Het voorgestelde pakket van hervormingen is geen rigoureu, nieuw of kostbaar plan. Het is een gestructureerd en overzichtelijk stappenplan om te komen tot een modern, effectief en doelmatig socialezekerheidsstelsel: eerst worden de randvoorwaarden in het wettelijk kader en in de handhaving ingevuld, vervolgens worden verbeteringen in het

bestaande stelsel doorgevoerd, tot slot wordt met de invoering van een werkloosheidsregeling voorzien in de opvulling van een lacune in het huidige stelsel.

Er is gekozen voor een pakket van hervormingen dat niet tot structureel hogere overheidsuitgaven leidt en dat niet leidt tot een hogere premiedruk voor werkgevers en werknemers, maar dat voorziet in een sober maar effectief sociaal vangnet. Extra uitgaven daaraan, worden gecompenseerd door besparingen op andere onderdelen van het stelsel. Ook vindt - teneinde de prikkels op de juiste plek te leggen - een verschuiving plaats van lasten van de overheid naar werkgevers. Tot slot is aansluiting gezocht bij initiatieven van regering van Aruba, en wensen die bij stakeholders leven, tot hervorming van de sociale zekerheid. Hiermee is beoogd een hervormingsvoorstel te doen, dat - in combinatie met de nodige arbeidsmarkt hervormingen - op breed maatschappelijk draagvlak kan rekenen.

Voor de ontwikkeling van de voorstellen (hoofdstuk 3), is gesproken met de sociale partners, adviesorganen en met de verschillende uitvoerende diensten op Aruba. Uit deze gesprekken komt het volgende algemene beeld naar voren:

- Er bestaat breed draagvlak voor de voorgestelde hervormingen als geheel en er wordt prioriteit aan toegekend. Het pakket van de vier fasen van hervormingen wordt als logisch gezien. Stakeholders erkennen het belang ervan voor een goed functionerend socialezekerheidsstelsel, voor de economie en voor een inclusieve samenleving.
- Beoordeling van, en besluitvorming over, hervormingen van de sociale zekerheid kan alleen plaatsvinden wanneer deze in samenhang worden gezien met hervormingen van de arbeidsmarkt. Bij werkgeversorganisaties bestaat steun voor de hervormingen in de sociale zekerheid - ook daar waar het gaat om het vergroten van het eigen risico in de ZV en de OV - mits daar de nodige hervorming van de arbeidsmarkt tegenover staat.
- Er dient een intensief communicatie-, educatie- en overlegtraject vooraf te gaan aan de implementatie van de voorgestelde hervormingen. Daarin moeten de hervorming van de sociale zekerheid en de hervorming van de arbeidsmarkt als één coherent en gebalanceerd programma worden beschouwd.
- De sociale partners zijn niet alleen (belangrijke) stakeholders; zij dienen ook een stevige positie te hebben in de uitvoerings- en governance structuur van de hervormingen.
- Er bestaan bij alle stakeholders grote zorgen over de implementatie, in het bijzonder als het gaat om het versterken van de handhavingsfunctie. De werkloosheidsregeling daarentegen kan op relatief korte termijn, en met een relatief korte doorlooptijd, worden opgezet en ingevoerd.

- Politiek commitment, druk van buitenaf (afspraken met Nederland) en externe ondersteuning (capaciteit, expertise, middelen) zijn noodzakelijke voorwaarden voor succesvolle implementatie van dit complexe (inhoudelijk, maatschappelijk, bestuurlijk) hervormingstraject. Over alle drie de voorwaarden bestaat onzekerheid c.q. zorg bij stakeholders of ze daadwerkelijk ingevuld zullen worden.
- De verschillende stappen in het hervormingstraject moeten vooraf goed worden gedefinieerd met duidelijke criteria en mijlpalen.
- Het gehele hervormingstraject (sociale zekerheid en arbeidsmarkt) moet in maximaal 3 tot 3,5 jaar zijn gerealiseerd; een langere doorlooptijd zal de kans van slagen aanzienlijk verlagen. Hierbij is tevens naar voren gekomen dat dit ambitieus is, met name vanwege de wetgevingstrajecten en de versterking van de handhaving.

Voor effectieve hervorming van de sociale zekerheid bestaat geen draagvlak als daarbij niet ook de hervorming van de arbeidsmarkt wordt betrokken: meer flexibiliteit en dynamiek op de arbeidsmarkt moet hand in hand gaan met meer zekerheid. Voor draagvlak is essentieel dat hervorming van de arbeidsmarkt en van de sociale zekerheid een samenhangend, gebalanceerd geheel vormt en als zodanig wordt gecommuniceerd en uitgevoerd.



# 5 Implementatie

## 5.1 Risico's

Er bestaan verschillende risico's die een succesvolle implementatie van de hervormingen in de weg kunnen staan. Ten eerste is er het risico van ambtelijke weerstand. Dit risico kan zich a priori voornamelijk manifesteren bij fasen 1 en 2, waarbij bestaande verantwoordelijkheden, structuren en posities veranderen, er sprake is van taakstellingen en er intensiever zal moeten worden samengewerkt. Ter beheersing van dit risico is van belang dat er op het niveau van de ministerraad van Aruba politiek *commitment* bestaat voor het gehele pakket aan hervormingen van het socialezekerheidsstelsel en dat de minister van Sociale Zaken namens de ministerraad wordt gemandateerd als opdrachtgever<sup>9</sup>.

Een tweede risico komt voort uit weerstand onder sociale partners tegen de voorgenoemen hervormingen. Dit risico manifesteert in hoge mate wanneer de voorgestelde hervormingen op het terrein van de arbeidsmarkt en op het terrein van de sociale zekerheid, niet consistent en onvoldoende in balans zijn. Of wanneer de uitvoering van beide hervormingen niet simultaan verloopt. Essentieel is dat hervorming van beide terreinen als geheel wordt uitgevoerd.

Een derde risico betreft de belasting van het ambtelijk apparaat van Aruba. De fasering van de hervormingsvoorstellen maakt het geheel uitvoerbaar. Essentiële voorwaarden hierbij zijn wel dat er: (i) politiek en ambtelijk *commitment* bestaat zodat weerstanden ingeperkt kunnen worden en er geen schaarse capaciteit en mankracht verspeeld wordt aan niet-productieve en vertragende processen; en (ii) er capaciteit, kennis en middelen beschikbaar komen ter ondersteuning van de uitvoering. Voorts is van belang dat de uitvoering wordt gezien in relatie tot uitvoering van andere delen van het Landspakket, wat tot nadere fasering kan leiden.

Een vierde risico is dat de benodigde externe capaciteit, kennis en middelen niet, niet tijdig of in onvoldoende mate beschikbaar komt. Dat kan ertoe leiden dat het gehele pakket niet tot uitvoering komt, of dat er *cherry picking* plaatsvindt (wel een werkloosheidsregeling, maar geen vernieuwing van wetgeving en versterking van handhaving).

---

<sup>9</sup> Het ligt voor de hand om het geïntegreerde programma van hervorming van de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt in opdracht van de minister van Justitie en Sociale Zaken en de minister van Arbeid, Integratie en Energie te laten uitvoeren.

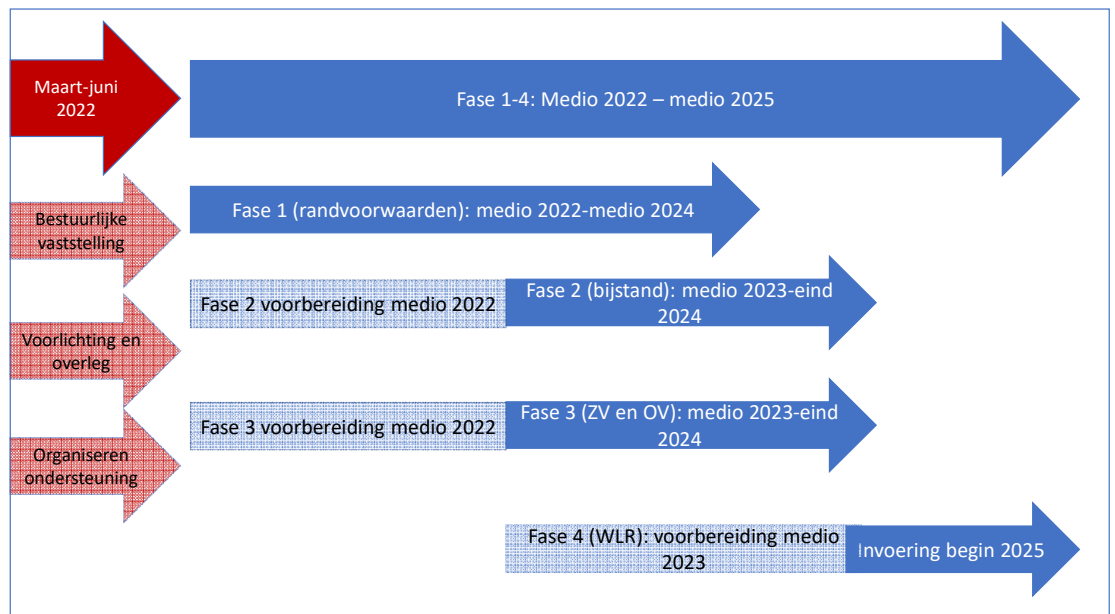
De voornoemde risico's vallen grotendeels binnen de invloedssfeer van Aruba en Nederland en kunnen worden beheerst met duidelijke afspraken op politiek niveau op Aruba en tussen Aruba en Nederland.

## 5.2 Implementatie

### 5.2.1 Doorlooptijd en fasering

Uitvoering van fasen 1-4 vindt plaats in een periode van drie jaar. Uitgaande van bestuurlijke vaststelling van de voorgestelde hervormingen en het implementatieplan in maart 2022, geldt een voorbereidingsperiode van maart-juni 2022. In deze voorbereidingsperiode vindt het traject van communicatie-, educatie- en overleg plaats en worden afspraken gemaakt tussen Aruba en Nederland over de benodigde ondersteuning. In deze voorbereidingsfase wordt allereerst gewerkt aan overeenstemming tussen werkgevers- en werknemersorganisaties over de uitgangspunten, doelen en hoofdlijnen van het pakket van hervormingen als geheel (*common ground*). Vervolgens is tripartite overeenstemming op hoofdlijnen noodzakelijk. Gedurende het gehele proces van implementatie dient er regelmatig tripartite overleg te zijn teneinde de overeenstemming te behouden.

**Figuur 5.1. Tijdpad**



Fase 1 (randvoorwaarden) kent de langste doorlooptijd (medio 2022 - medio 2024). In deze fase wordt de bestaande wetgeving vervangen door een nieuw, modern wetgevend kader, waaronder een nieuwe landsverordening bijstand. Pas wanneer de nieuwe

landsverordening er is, kan het volumebeleid in fase 2 worden ingevoerd. Voor de versterking van de handhavingsfunctie ligt het voor de hand dat dit plaatsvindt in het kader van thema B.4 van het Landspakket (versterken effectiviteit van de publieke sector). Versterken van handhaving heeft immers niet alleen betrekking op de sociale zekerheid, maar op allerlei terreinen, zoals de belastingen en de vergunningen. Voor wat betreft de sociale dialoog is het voorstel een tweewekelijks tripartite overleg gedurende het eerste jaar te organiseren en te werken aan een Flexicurity-notitie van sociale partners, waarin zij hun *common ground* op papier zetten.

Voor de start van fasen 2 (versterken bijstand) en 3 (hervorming ZV en OV) dient fase 1 grotendeels te zijn afgerond; wel kan in 2022 reeds worden gestart met de voorbereidingen. Fasen 2 en 3 kunnen gelijktijdig worden uitgevoerd in een doorlooptijd van circa anderhalf jaar (medio 2023 tot eind 2024).

Fase 4 kent de kortste doorlooptijd en is qua uitvoering overzichtelijk. Voorgesteld wordt het ontwerp, de voorbereiding van het wetgevend traject en uiteindelijk de uitvoering van de werkloosheidsregeling bij de SVB de onder te brengen. De SVB is hiertoe geëquipeerd. Hoewel de werkloosheidsregeling in relatief korte tijd kan worden voorbereid, en op relatief korte termijn kan worden ingevoerd, is voor een effectief en doelmatig functioneren ervan essentieel dat de randvoorwaarden (fase 1) zijn ingevuld. In fase 4 bestaat een mogelijkheid tot versnelling: wanneer (een aanzienlijk deel van) de randvoorwaarden zijn ingevuld, kan de werkloosheidsregeling al worden ingevoerd. Met de nodige voorbereiding en een voorspoedige uitvoering van fase 1, zou dat reeds begin of medio 2024 kunnen.

Ten aanzien van de voorgestelde tijdslijnen geldt dat deze haalbare doorlooptijden van de vier fasen van hervorming weergeven, maar dat bij de uiteindelijke vaststelling ervan rekening moet worden gehouden met de beschikbare capaciteit binnen het ambtelijk apparaat van Aruba en met de implementatie van andere delen van het Landspakket. Een nadere fasering in de planning van de voorgestelde hervormingen kan nodig zijn.

## 5.2.2 Benodigde externe ondersteuning

Voor de implementatie is externe ondersteuning nodig. Vanwege de bestuurlijke en inhoudelijke complexiteit van deze hervormingen, is het aan te bevelen de stuurgroep (zie 5.3.5) te laten leiden door een onafhankelijke voorzitter die met gezag, kennis en ervaring met (sociale) dialoog c.q. onderhandelingen tussen sociale partners, leiding kan geven aan het hervormingstraject. Ter borging van de (gepercipieerde) onafhankelijkheid kan overwogen worden iemand van buiten Aruba voor deze positie aan te trekken.

De hervormingen zullen gedurende meerdere jaren fors beslag leggen op de bestaande capaciteit van de betrokken diensten, niet in de laatste plaats van de leiding ervan. Aanbevolen wordt een externe projectleider (of secretaris) aan te trekken ter ondersteuning van de stuurgroep.

Voor realisatie van fase 1 is externe wetgevingscapaciteit een vereiste. In overleg met de Directie Wetgeving en Juridische Zaken is deze geschat op (minimaal) twee fulltime wetgevingsjuristen op senior niveau voor de duur van twee jaar<sup>10</sup>. Voorts is tijdelijke capaciteit nodig voor de versterking van de handhavingsfunctie. Dit betreft capaciteit ten behoeve van opleiding en training, het schrijven van procedures, invoeren van ICT-oplossingen, etc.; activiteiten die niet alleen voor versterking van de handhaving in de sociale zekerheid, maar ook op andere gebieden vereist zijn. De capaciteitsbehoefte zal bij de start van fase 1 in het kader van thema B.4 van het Landspakket moeten worden bepaald.

Fasen 2 en 3 behoeven in beginsel – afgezien van de externe projectleider voor het gehele traject – op voorhand geen externe ondersteuning, maar kunnen door de betrokken diensten zelf worden gerealiseerd.

In fase 4 wordt de voorgestelde werkloosheidsregeling ontworpen en wordt de Arubaanse werkloosheidswet ontwikkeld. De SVB heeft de kennis en de capaciteit in huis om zowel de regeling te ontwerpen, de wetgeving (in samenwerking met DWJZ) voor te bereiden en de uitvoering voor te bereiden. Het betreft hier een nieuwe regeling die in de uitvoering niet altijd eenvoudig is, zoals bij het bepalen grondslag voor de uitkering (dagloon) voor mensen met een onregelmatig arbeidspatroon (wat op Aruba relatief vaak voorkomt). Behoefte kan bestaan aan training en opleiding door het UWV waarbij uitvoeringstechnische aspecten als deze aan de orde komen.

**Tabel 5.2. Benodigde externe capaciteit en expertise**

	Capaciteit/expertise
Fase 1	Wetgeving: minimaal 2 fte wetgevingsjuristen voor de duur van 2 jaar Handhaving: p.m. (bezien in relatie tot B.4 Landspakket)
Fase 2	Geen
Fase 3	Geen
Fase 4	Training en opleiding door het UWV aan de SVB
Programma (1-4)	Externe voorzitter stuurgroep hervorming sociale zekerheid en arbeidsmarkt Optioneel: externe projectmanager ter ondersteuning van de stuurgroep

<sup>10</sup> Het betreft met name de bijstand, de ZV/OV, een nieuwe werkloosheidsregeling en een eventuele structuurwet werk en in komen (arbeidsmarkt en sociale zekerheid). Dit betreft derhalve alleen de benodigde capaciteit voor de hervorming van wetgeving op het gebied van sociale zekerheid; voor de arbeidswetgeving zal ook capaciteit nodig zijn.



## 5.3 Uitvoerings- en governance structuur

### 5.3.1 Belang van een effectieve uitvoerings- en governance structuur

De vier fasen zoals omschreven in dit rapport vormen het startpunt voor de implementatie van voorgestelde hervormingen. Essentieel is dat hieraan voorafgaand, de hervormingsvoorstellen op het onderhavige terrein (sociale zekerheid) en die op het terrein van de arbeidsmarkt zijn samengebracht tot een integraal, samenhangend programma. Deze stap moet als eerste gezet worden.

De vier fasen voor hervorming van de sociale zekerheid kunnen worden uitgevoerd, zoudra de benodigde capaciteit en kennis beschikbaar komen. Dit laatste dient wel in het tweede kwartaal van 2022 te zijn georganiseerd, met het oog op afronding 1 juli 2025.

Capaciteit en kennis echter zijn nog geen voldoende voorwaarde om tot daadwerkelijke implementatie van de voorgestelde hervormingen te komen. Essentieel is dat er een gedragen uitvoerings- en governance structuur 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 governance structuur zullen de voorgestelde fases uit de pas gaan lopen, worden subdoelen leidend in plaats van het hoofdoel (modernisering en versterking van het socialezekerheidsstelsel), schiet de verantwoording tekort en is de kans op succesvolle implementatie klein. De sociale dialoog en de communicatie met de sociale partners dient een centrale plaats te krijgen in deze governance structuur.

Met de hiertoe voorgestelde uitvoerings- en governance structuur is aansluiting gezocht bij de structuur die voor andere onderdelen van uitvoering het Landspakket is ontwikkeld<sup>11</sup>.

### 5.3.2 Politieke verantwoordelijkheid en escalatie

Hervorming van de sociale zekerheid is onderdeel van het Landspakket Aruba en van de uitvoeringsagenda's die Aruba en Nederland in dat verband overeenkomen. De politieke eindverantwoordelijkheid ligt daarmee bij de minister-president van Aruba en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zij dienen geïnformeerd te blijven over de voortgang van de hervormingen en de nakoming van afspraken die in het Landspakket en de uitvoeringsagenda's zijn gemaakt, opdat daarover verantwoording

---

<sup>11</sup> In het bijzonder de governance structuur die is voorgesteld voor de hervorming van het ondernemings- en investeringsklimaat van Aruba. Deze structuur is ambtelijk en bestuurlijk getoetst op Aruba en in Nederland.

aan de parlementen van Aruba en Nederland kan worden afgelegd. Bij problemen in de voortgang van het programma gelden zij als hoogste escalatieplatform.

### 5.3.3 Opdrachtgeverschap

De ministerraad van Aruba stelt de hervormingsvoorstellen vast en mandateert - bij de huidige benoemingen - de minister van Justitie en Sociale Zaken en de minister van Arbeid, Integratie en Energie als politiek verantwoordelijke opdrachtgever(s) van het programma. Dit impliceert dat alle ambtelijke diensten en uitvoeringsorganisaties die bij de uitvoering, in opdracht van deze minister(s) werken. Andere ministers interveniëren niet in het opdrachtgeverschap, in de aansturing of in de uitvoering van de projecten. Dit vereist een concrete, heldere opdrachtformulering die in de ministerraad is vastgesteld en waaraan het voltallige kabinet zich committeert.

### 5.3.4 Rol sociale partners

Werkgevers en werknemers dienen een duidelijke plaats te hebben in de uitvoerings- en governance structuur teneinde het draagvlak voor het programma te onderhouden en te nemen besluiten gedurende de implementatie te toetsen. Essentieel is dat er voorafgaand aan de start van de implementatie gewerkt wordt aan overeenstemming op hoofdlijnen tussen de werkgeversorganisaties en de vakbonden en vervolgens tripartite (*common ground*). Tijdens de implementatie vindt regelmatig tripartite overleg plaats, teneinde overeenstemming te behouden bij verschillende keuzen die lopende het implementatietraject nog moeten worden gemaakt. Omdat het de implementatie betreft van voorstellen die vooraf met werkgeversorganisaties en vakbonden zijn geconsulteerd en die door de ministerraad zijn vastgesteld - en omwille van een effectieve en efficiënte aanpak - wordt voorgesteld dat werkgeversorganisaties en vakbonden beiden één deskundige aanwijzen die namens de organisaties deel uit maken van de uitvoerings- en governance structuur en die lopende het implementatietraject gevraagd en ongevraagd advies kunnen geven aan de verantwoordelijke ministers en aan de stuurgroep. Daarnaast is het van belang dat de opdrachtgevers van het programma ervoor zorgdragen dat de belangen van outsiders - niet (direct) vertegenwoordigd door werkgeversorganisaties en vakbonden - afdoende behartigd zijn en meegewogen worden in de besluitvorming. Gedacht kan worden aan schriftelijke inspraak, zoals destijds in Nederland tijdens de invoering van de Wet Flexibiliteit en Zekerheid (1997).

### 5.3.5 Sturing

Onder de opdracht gevende minister(s) ressorteert de stuurgroep van het programma. De stuurgroep bestaat uit de directeurs van de bij de uitvoering betrokken ambtelijke

diensten. De stuurgroep staat onder aanvoering van een externe voorzitter en wordt ondersteund door een externe projectmanager. De stuurgroep stuurt projectteams aan, stelt de projectplannen vast, en rapporteert aan de minister(s) van Justitie en Sociale Zaken (en Arbeid, Integratie en Energie). Bij problemen in de voortgang stuurt de stuurgroep bij of, bij onvoldoende resultaat, escaleert naar de minister(s) van Justitie en Sociale Zaken (en Arbeid, Integratie en Energie).

Met de uitvoering van dit programma krijgen de directeuren van de betrokken diensten, en in het bijzonder de directeuren van de DSZ, de SVB en DWJZ er voor een periode van meerdere jaren een zware taak bij. Van belang is dat de (voorzitter van) de stuurgroep - evenals die bij andere thema's van het Landspakket - adequate organisatorische ondersteuning krijgt. Hierbij kan gedacht worden aan het voorbereiden van agenda's, het organiseren van vergaderingen, het zorgdragen voor de informatiestromen tussen stuurgroep en projectteams en tussen stuurgroep en minister(s). De Arubaanse 'evenknie' van het COHO - hier aangeduid met 'entiteit Aruba' (naam nader te bepalen door Aruba) - levert deze ondersteuning aan de stuurgroep.

### 5.3.6 Uitvoering

De uitvoering wordt georganiseerd in projectteams. De projectteams staan onder leiding van ofwel een directeur ofwel een afdelingshoofd van de verantwoordelijke ambtelijke dienst. Zo staat bijvoorbeeld het wetgevingsdeel van fase 1 onder leiding van de directeur DWJZ; en staat fase 4 onder leiding van de directeur van de SVB.

De projectteams worden bemenst door deskundige medewerkers van de betrokken organisaties/diensten (o.a. juristen).

### 5.3.7 COHO

De precieze rol van het COHO is op het moment van schrijven van dit rapport nog niet bekend. Aangenomen is dat het COHO zal zorgdragen voor de benodigde capaciteit en expertise ten behoeve van de implementatie, die Aruba zelf niet beschikbaar heeft.

In de voorgestelde uitvoerings- en governance structuur is de rol van het COHO het faciliteren van de uitvoering door het beschikbaar maken van capaciteit en expertise, monitoring van voortgang en informatie en advies aan de rijksministerraad, en dient het als escalatieplatform bij geconstateerde problemen in de uitvoering.

Ten aanzien van de monitoringrol is essentieel dat het COHO toegang heeft tot adequate en actuele voortgangsinformatie. Gezien de opdracht gevende rol van de minister(s) van Justitie en Sociale Zaken (en Arbeid, Integratie en Energie) ligt het in de rede de

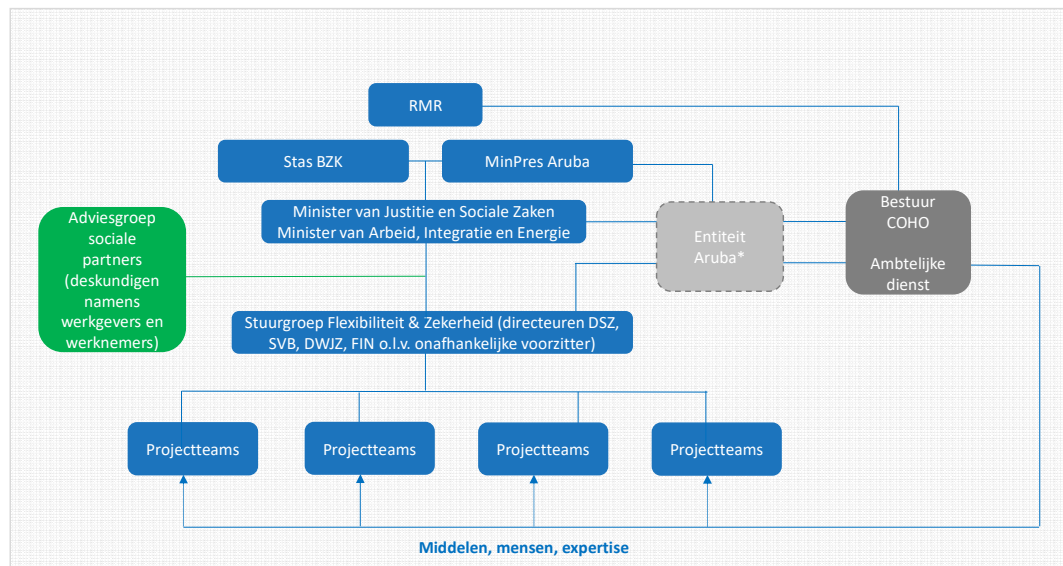
voortgangsrapportages van de stuurgroep, door tussenkomst en na vaststelling van de minister(s), en via de entiteit Aruba als centraal coördinerend orgaan voor de programma's en projecten die in het kader van het Landspakket worden uitgevoerd, aan het COHO te doen toekomen. Het COHO heeft geen rol in de aansturing.

### 5.3.8 Entiteit Aruba

De entiteit Aruba fungeert (i) als coördinerend orgaan voor alle programma's en projecten die in het kader van het Landspakket worden uitgevoerd en rapporteert als zodanig aan de minister-president; (ii) als bureau dat organisatorische ondersteuning biedt aan de stuurgroepen; (iii) als escalatieplatform op programmaniveau.

Deze voorgestelde uitvoerings- en governance structuur ziet er schematisch als volgt uit.

**Figuur 5.2. Uitvoerings- en governance structuur**



De Beleidsonderzoekers

Schipholweg 103  
2316 XC Leiden

071 566 59 47  
[info@beleidsonderzoekers.nl](mailto:info@beleidsonderzoekers.nl)