

Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid Aruba

**Hervormingsvoorstellen
Landspakket E1 en E4**

Projectnummer P0255

dr. Peter Donker van Heel | drs. Koert van Buiren (Economisch Bureau Amsterdam)

© 31 March 2022 | De Beleidsonderzoekers | www.beleidsonderzoekers.nl

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

Hervormingsvoorstellen samengevat	5
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 De hervormingsvoorstellen	12
1.3 Leeswijzer	12
2 Kwaliteit van arbeid (vraag naar arbeid)	13
2.1 Arbeidsvoorwaarden	13
2.2 Arbeidsomstandigheden	20
2.3 Arbeidsinhoud	21
2.4 Arbeidsverhoudingen	22
3 Beroepsonderwijs en scholing (aanbod van arbeid)	23
3.1 Het regulier beroepsonderwijs	23
3.2 Scholing van werkenden	25
3.3 Scholing van werklozen	26
4 Sociale zekerheid	27
4.1 Bijstand	27
4.2 Ziekte en arbeidsongeschiktheid	27
4.3 Werkloosheidsregeling	29
4.4 Cessantia	31
5 Uitvoering	33
5.1 Uitvoeringsstructuur arbeidsmarkt en sociale zekerheid	33
5.2 Arbeidsallocatie door arbeidsmarktintermediairs	34
5.3 Arbeidsvoorziening	36
5.4 Arbeidsmigratie	39
6 De rol van de overheid	41
6.1 Actualiseren wet- en regelgeving	41
6.2 Handhaving	42

6.3	Sociale dialoog	44
6.4	Monitoring en evaluatie	44
7	Implementatie	47
7.1	Risico's	47
7.2	Prioriteiten, doorlooptijd en fasering	48
7.3	Betaalbaarheid	49
7.4	Benodigde externe ondersteuning	49
7.5	Uitvoerings- en governance structuur	52

Hervormingsvoorstellen samengevat

Doel

Het is noodzakelijk en mogelijk om op Aruba te komen tot een beter werkende arbeidsmarkt, met meer zekerheid voor werknemers. Zonder hervormingen ontwikkelt de arbeidsmarkt op een maatschappelijk ongewenste manier en nemen de verschillen tussen 'vast' en 'flex' en tussen formeel en informeel eerder toe dan af. Er is maatschappelijk draagvlak voor hervormingen.

Een samenhangend pakket

Het hieronder voorgestelde pakket is financieel haalbaar, in termen van structurele overheidsuitgaven en werkgeverspremies, mits de juiste keuzes worden gemaakt. Initiële investeringen zijn noodzakelijk, maar die worden op termijn gecompenseerd door structurele economische baten. Rekening is gehouden met de beschikbare capaciteit op Aruba en de complexiteit van bepaalde onderwerpen. Realisatie van het hieronder gepresenteerde pakket lijkt haalbaar in drie jaar, maar moet wel worden gezien als een *best case scenario*.

De eerste twee randvoorwaarden - handhaving en sociale dialoog - dienen eerst te zijn ingevuld, alvorens met de andere hervormingsvoorstellen aan de slag te gaan:

1. **Handhaving:** zonder voorafgaande investeringen in handhaving - met aantoonbare verbeteringen - hebben de hervormingen weinig zin. Intensievere en effectievere handhaving is nodig ten aanzien van inschrijving van werknemers bij SVB, afdracht van premies, rechtmatigheid van uitkeringen, vergunningen (tewerkstellingsvergunningen, uitzendvergunningen) en betaling minimumloon. Zonder versterking van de handhaving verandert er verder weinig aan de *compliance*, misstanden op de arbeidsmarkt en in de sociale zekerheid. Belangrijke handhavingsinstrumenten zijn onder meer het wettelijk aanscherpen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, automatisering, uitwisseling van informatie, risicoanalyse, opsporing, sanctioneren en communicatie hierover richting de samenleving. Interne mobiliteit van ambtenaren is een optie: nagegaan kan worden in hoeverre bepaalde medewerkers competenties beschikken om (met training) elders binnen de overheid in de handhaving te worden ingezet.

2. **Sociale dialoog:** zonder overeenstemming tussen sociale partners komt een groot deel van de hervormingsvoorstellen niet van de grond. Er is draagvlak, maar beide partijen hebben vooraleerst behoefte aan meer informatie over de gevolgen van de voorstellen. Het advies is om op korte termijn een aantal voorlichtingsbijeenkomsten te organiseren voor vakbonden en brancheorganisaties (separaat). Hierbij kunnen onafhankelijk experts worden uitgenodigd, ook uit Nederland. Tevens dient op korte termijn informeel overleg te worden gevoerd door een kleine delegatie van sociale partners, teneinde *common ground* te vinden op hoofdlijnen. Tegelijkertijd dient het overleg in de SER te worden gevoerd en dient de SER een advies uit te brengen over het pakket van hervormingen. 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.

De hervormingsvoorstellen op het gebied van de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt zijn als volgt:

3. **Bijstand:** modernisering en versterking omvat een veelheid aan maatregelen, die tezamen kunnen worden gebracht onder de noemer van volumebeleid. Dat is het beheersen van het uitkeringsvolume door de instroom in de uitkering te beperken en de uitstroom uit de uitkering te bevorderen. De belangrijkste hervormingen zijn het opstellen van een nieuwe Landsverordening Bijstand, verbeteren van de interne efficiency van de uitvoering door automatisering en training en (om)scholing van medewerkers, verbeteren van de controle op rechtmatigheid (in samenwerking met SVB), het verbeteren van de activeringsfunctie (in samenwerking met DPL) en op termijn maken van volumeafspraken met DSZ (een vast budget).
4. Samenvoegen **ZV en OV** tot één ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregeling en uitbreiden van het eigen risico voor werkgevers, door het verlengen van de duur van de loondoorbetaling bij ziekte, met navenante verlaging van de premies. Uitdrukkelijk is hierbij extra handhaving nodig.
5. Invoeren van een sobere, maar effectieve **werkloosheidsregeling**. Dit houdt in dat werknemers die werkloos worden een deel van het laatstverdiende loon ontvangen, gedurende een bepaalde periode, afhankelijk van het arbeidsverleden. Het faillissementsdeel van Cessantia - inclusief de premie per werknemer - kan worden ondergebracht in het fonds voor de werkloosheidsregeling (het werkloosheidsfonds).
6. **Professionaliseren Job Center:** voor activering van mensen met een uitkering is effectieve ondersteuning noodzakelijk. De werkwijze van het Job Center dient te worden generationaliseerd en geprofessionaliseerd, zodat sprake is van effectieve en efficiënte vraaggerichte en aanbodgerichte arbeidsbemiddeling. Daarnaast is het voorstel

de dienstverlening aan te vullen met niet-commerciële uitzendactiviteiten, juridisch los van het Job Center. De interne dienstverlening van het Job Center richting DAO, DIMAS, DSZ en SVB wordt effectiever ingericht.

7. Openstellen **arbeidscontracten voor bepaalde tijd**, zonder voorwaarden of toetsing, met een aangescherpte ketenregeling. Het voorstel is automatische overgang van een contract voor bepaalde tijd in een contract voor onbepaalde tijd na twee jaar, dan wel bij het vierde contract binnen twee jaar, met een tussenpoos van maximaal zes maanden (maximale termijn tussen twee tijdelijke contracten). Het is dan niet meer mogelijk om als eerste contract een tijdelijk contract langer dan twee jaar af te sluiten. Voor arbeidsmigranten (met tewerkstellingsvergunning) gelden alleen contracten voor bepaalde tijd, tot een bepaalde maximumduur. Een standaard contract (formulier) voor tijdelijke arbeidsovereenkomsten wordt door DAO beschikbaar gesteld, wat bijdraagt aan lagere transactiekosten op de arbeidsmarkt en een verschuiving van uitzendwerk richting tijdelijk werk op de eigen loonlijst (behoefte aan ontzorgen neemt af).
8. **Ontslag**: het voorstel is om een Nederlandse hoogleraar arbeidsrecht te laten onderzoeken in hoeverre hoe het ontslagrecht op Aruba toekomstgericht kan worden ingericht, inclusief de ontslagprocedure, inclusief het opnemen van het ontslagdeel van Cessantia in het BW. Daarmee kan Cessantia als regeling worden opgeheven (zie ook hervormingsvoorstellen 5 en 9). Het voorstel is de ontslagvergoeding (de huidige Cessantia) te maximeren.
9. **Pensioenleeftijd en einde contract**: aandacht dient te bestaan voor de groep werknemers met een arbeidscontract van vóór 2013, die de pensioengerechtigde leeftijd al hebben gepasseerd, dan wel deze nog gaan passeren. Zij hebben geen pensioenbeding en kunnen doorwerken na hun pensioendatum. Het nieuwe BW regelt het pensioenbeding alleen voor nieuwe arbeidscontracten. Het voorstel is het maximum van de ontslagvergoeding (zie hervormingsvoorstel 8) ook op deze groep van toepassing te laten zijn. Een overgangsregeling is dan noodzakelijk, in de vorm van een vergoeding, die eventueel kan worden aangewend voor een verhoging van de AOV. Dit voorstel kan worden meegenomen in het onderzoek door de hoogleraar (zie hervormingsvoorstel 8).
10. Invoeren van een verplichte **risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E)**, mede ter ondersteuning van de hervormingen ZV en OV (zie hervormingsvoorstel 4), met overheidsondersteuning (communicatie) en aanvankelijk coulante handhaving. Een complete Arboret wordt pas voorzien op de langere termijn.

Dit pakket moet als één geheel worden gezien. Het verdient aanbeveling dat sociale partners – apart van de overheid – op hoofdlijnen tot overeenstemming komen over dit pakket. Van de SER wordt een advies verwacht ten aanzien van het gehele hervormingspakket en gedurende de implementatie over specifieke onderwerpen. De verwachting is dat sociale partners en uitvoerders zich (uiteindelijk) in het bovenstaande pakket zullen kunnen vinden, mits er is beantwoord aan de twee hierboven genoemde randvoorwaarden. Uiteindelijk ligt die beslissing natuurlijk bij de partijen zelf. Na acceptatie van de hervormingsvoorstellen door de Ministerraad en het Parlement betreft het werk vooral het aanpassen van wetgeving, het implementeren van de nieuwe regels in organisaties en werkprocessen, automatisering en om- en bijscholing van overheidsmedewerkers.

In het hervormingspakket voor de korte termijn zijn buiten beschouwing gelaten de hervormingsvoorstellen omtrent de aansluiting van de arbeidsmarkt en het beroepsonderwijs (zie ook Landspakket G), het opstellen van een structuurwet voor uitvoeringsorganisaties (vergelijk SUWI in Nederland), het ontwikkelen van cao's en algemeen verbindend verklaren van cao's (avv)¹, het decentraliseren van arbeidsvoorwaarden (arbeidstijden en overwerkvergoedingen), het verhogen van het minimumloon, een Arbeidsomstandighedenwet, het algemeen pensioen (LAP) en aanpassing van de regelgeving omtrent terbeschikkingstelling van arbeid (tab). Gezien de beschikbare capaciteit op Aruba en de complexiteit van deze onderwerpen is het advies om deze hervormingsvoorstellen door te schuiven in de tijd. De inhoud van deze voorstellen is wel weergegeven in het vervolg van deze notitie.

Het effect van de hervormingsvoorstellen is een beter gebalanceerde en geformaliseerde arbeidsmarkt met meer inkomenszekerheid voor werknemers. Verwacht wordt een verschuiving van externe arbeid naar interne arbeid. Het aandeel tijdelijke contracten direct in dienst bij een werkgever zal toenemen, ten koste van flexibele arbeid via derden, zoals uitzendarbeid, schijnconstructies met zelfstandigen en contracting (substitutie). Het aandeel vacatures – voor tijdelijk werk – ten opzichte van de werkgelegenheid zal toenemen (meer mobiliteit) en daarmee het aantal baankansen voor werkzoekenden. De wildgroei van driehoeksrelaties op de arbeidsmarkt wordt geremd. Er ontstaat daardoor een beter evenwicht van arbeidsvormen op de arbeidsmarkt: de toenemende polarisatie tussen “vast” en “flex”, formeel en informeel, neemt af. Het probleem van ongewenste construc-

¹ Met algemeen verbindend verklaren (avv) wordt bedoeld dat een cao die is afgesloten door een of meer brancheorganisaties en een of meer vakbonden door de minister ook geldend wordt verklaard voor alle bedrijven en hun werknemers met dezelfde bedrijfsactiviteiten (werkingsfeer cao). Hiermee wordt een *level playing field* verkregen.

ties is daarmee niet opgelost: een effectief vergunningstelsel en handhaving blijft belangrijk. Het middensegment van de arbeidsmarkt wordt meer geformaliseerd. Hiermee neemt de afdracht van premies en belastingen toe.

Er is een betaalbaar financieel vangnet (werkloosheidsregeling) om mensen bij verlies van baan (ook bij het aflopen van een tijdelijke baan) de gelegenheid te geven in rust naar nieuw werk te zoeken. Activerend arbeidsmarktbeleid levert extra prikkels en hulp om nieuw werk te zoeken. Een niet commercieel uitzendbureau dient actief op zoek te gaan naar werk voor mensen met een uitkering. Een belangrijk effect is dat de prikkels bij werkgevers groter zijn om te investeren in de kwaliteit van de arbeid en in de beroepsbevolking. Per saldo ervaren werkgevers een betere werking van de arbeidsmarkt. Werknemers hebben het voordeel van meer inkomenszekerheid en minder onfatsoenlijke contracten. Uiteindelijk is het pakket goed voor de economie en goed voor de samenleving als geheel.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Eind februari 2022 zijn twee onderzoeken afgerond in het kader van het Landspakket Aruba. In de tekst wordt verder verwezen naar E1, respectievelijk E4:

- E1: Deloitte/SEO. 2022. *Onderzoek huidige arbeidsmarktbeleid en wet- en regelgeving Aruba.*
- E4: De Beleidsonderzoekers/Epsilon/Economisch Bureau Amsterdam. 2022. *Modernisering en versterking socialezekerheidsstelsel Aruba.*

Alle stakeholders op Aruba hebben aangegeven dat beide onderwerpen in onderlinge samenhang moeten worden beoordeeld. Bovendien dient er als totaal een haalbaar pakket te zijn, waarbij prioriteiten zijn gesteld. Om deze reden is op verzoek van de betreffende ministers op Aruba en het ministerie van BZK in Nederland deze korte notitie opgesteld, die hiervoor een aanzet doet.

Vergelijking van deze notitie met de twee rapporten maakt duidelijk maken dat in deze notitie niet alle hervormingsaanbevelingen van E1 zijn overgenomen. Vanwege de hoeveelheid aanbevelingen is een kort onderzoek gedaan naar de maatschappelijke en financiële haalbaarheid. Hiervoor zijn wederom gesprekken gevoerd met directies, sociale partners en de Raad van Advies.

Het integreren van E1 en E4 heeft nu geresulteerd in één samenhangend pakket van hervormingsvoorstellen. Het voorgestelde pakket is financieel haalbaar, in termen van structurele overheidsuitgaven en werkgeverspremies, mits de juiste keuzes worden gemaakt. Initiële investeringen zijn noodzakelijk, maar die worden op termijn gecompenseerd door structurele economische baten (zie 7.3).

Als werktitel is door de onderzoekers gekozen voor *Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid* (ASZ). Bewust is niet gekozen voor de werktitel *Flexicurity*, omdat deze term de lading niet dekt. De modernisering van de arbeidsmarkt gaat meer over het formaliseren van de arbeidsmarkt dan over flexibilisering. Het doel is om de werking van de Arubaanse arbeidsmarkt en inkomenszekerheid van burgers te verbeteren, wat de economie en de samenleving als geheel ten goede komt. Hierbij zijn inclusiviteit en maatwerk belangrijke uitgangspunten.

1.2 De hervormingsvoorstellen

De tientallen hervormingsvoorstellen van E1 en E4 zijn onder te brengen in een aantal rechtsgebieden: arbeidsovereenkomsten, collectieve arbeidsovereenkomsten, ontslag, arbeidsomstandigheden, arbeidstijden, minimumloon, arbeid vreemdelingen, beroeps- onderwijs, sociale zekerheid, pensioen, terbeschikkingstelling van arbeid, de uitvoerings- structuur, belastingen. De conclusie kan dan ook direct worden getrokken dat al deze voorstellen wetswijzigingen tot gevolg hebben. Daarnaast is een aantal voorstellen ge- daan die meer de uitvoering betreffen, waarvoor geen wetswijzigingen nodig zijn. De aanbevelingen zijn per rechtsgebied ingedeeld in de volgende beleidsterreinen:

1. Kwaliteit van arbeid: arbeidsovereenkomsten, collectieve arbeidsovereenkom- sten, ontslag, arbeidsomstandigheden, arbeidstijden, minimumloon, arbeid vreemdelingen (hoofdstuk 2)
2. Aanbod van arbeid: beroeps-onderwijs en scholing (hoofdstuk 3)
3. Sociale zekerheid (hoofdstuk 4)
4. De uitvoering (hoofdstuk 5)
5. De rol van de overheid (hoofdstuk 6)

De samenhang van deze beleidsterreinen is als volgt weer te geven. Investerings in de kwaliteit van arbeid (vraag naar arbeid) en de beroepsbevolking (aanbod van arbeid), in combinatie met een efficiëntere intermediaire dienstverlening (uitvoering), leiden tot een betere werking van de arbeidsmarkt. Een goed sociaal vangnet biedt inkomensonder- steuning indien nodig en werkt stabiliserend voor de economie. Investerings in over- heidscapaciteit vormen een randvoorwaarde. Naarmate de arbeidsmarkt als geheel beter functioneert neemt het beslag op de benodigde overheids- capaciteit af.

1.3 Leeswijzer

De uitwerkingen van de hervormingsvoorstellen zijn snel te vinden: contracten voor be- paalde tijd in 2.1, ontslag in 2.2 en arbeidsomstandigheden in 2.3, bijstand in 4.1, ZV/OV in 4.2, werkloosheid in 4.3, professionaliseren Job Center in 5.3, handhaving in 6.2, soci- ale dialoog in 6.3. Vervolgens wordt verwezen naar de onderliggende rapporten en bijla- gen, met de waarschuwing dat deze rapporten op onderdelen kunnen afwijken van de inhoud van deze notitie. Deze notitie is leidend.

2 Kwaliteit van arbeid (vraag naar arbeid)

De kwaliteit van arbeid betreft het werk zelf, dat wil zeggen de vraagkant van de arbeidsmarkt. De kwaliteit van arbeid valt uiteen in vier componenten: arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden, arbeidsinhoud en arbeidsverhoudingen (de zogenaamde vier A's). Op elk van deze gebieden worden hervormingsvoorstellen gedaan, die allemaal aanpassing van wetgeving vereisen.

2.1 Arbeidsvoorwaarden

2.1.1 Arbeidsovereenkomsten: contracten bepaalde tijd

Hervormingsvoorstel voor de korte termijn.

Op dit moment zijn tijdelijke contracten alleen toegestaan bij pieken in de productie en bij losse ongeregelde arbeid, bij tijdelijke afwezigheid van een werknemer in vaste dienst en bij een nauwkeurig omschreven project (BW 614a lid 2 a-d, voorheen 1613x). Binnen het Koninkrijk wijkt Aruba op dit punt af, wat sinds 1992 het geval is. De beperkingen van contracten voor bepaalde tijd beogen oneigenlijk gebruik c.q. misbruik van de arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd o.m. tegen te gaan. Het gaat hierbij "om werkzaamheden die naar hun aard van min of meer tijdelijke aard zijn en ten aanzien waarvan het aangaan van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd voor de werkgever bezwaarlijk zou zijn".

Op dit moment geldt geen minimum- of maximumperiode voor het eerste tijdelijk contract, mits aan de bovengenoemde voorwaarden is voldaan. Een eerste tijdelijk contract is mogelijk voor bijvoorbeeld vier of vijf jaar.² Om een lange keten van tijdelijke contracten te voorkomen (oproepwerk) is er een ketenregeling (BW 668a lid 1a, voorheen BW 1615f).³ Het vierde contract in een periode van twee jaar is automatisch een vast contract,

² Polkamp, G.E.M. 1997. *Het Nederlands-Antilliaanse Arbeidsovereenkomstenrecht in de praktijk*. (p. 279).

³ Ketenregeling is een term uit Nederland; deze term komt niet voor in het BW van Aruba. Bedoeld is een keten van tijdelijke contracten.

met maximale tussenpozen van zes maanden (d.i. de periode tussen twee tijdelijke contracten bij dezelfde werkgever). Ook als bij een keten van tijdelijke contracten de termijn van twee jaar wordt overschreden, dan is automatisch sprake van een vast contract.

De regeling heeft niet kunnen voorkomen dat in de praktijk sprake is van oneigenlijk gebruik van de regeling. Zo worden er werknemers op de loonlijst geplaatst op 'projecten'. Dit leidt veelal tot discussie met DAO over de geldigheid van het project. Bijvoorbeeld, de einddatum van het project staat meestal niet vast, wat kan leiden tot schuiven met de einddatum van de arbeidscontracten. Ook laat de formulering 'losse ongeregelde arbeid' veel ruimte voor interpretatie. De clausules zijn onduidelijk en laten veel ruimte voor discussie, bij alle partijen. Belangrijker is, dat er op de Arubaanse arbeidsmarkt sprake is van allerlei andere contractuele constructies van tijdelijke aard en niet altijd bonafide. Meestal gaat het om externe arbeid en driehoeksrelaties, d.w.z. inzet van arbeid via een derde partij. De omvang hiervan is onbekend, maar die is vermoedelijk substantieel.

De beperkingen die gelden voor tijdelijke contracten direct in dienst bij de werkgever weerhouden werkgevers ervan om tijdelijke contracten af te sluiten, wat in de statistieken tot uitdrukking komt in een (zeer) laag aandeel tijdelijke banen in de werkgelegenheid. De keuze voor bedrijven (en overheidsinstellingen) is ofwel vast, ofwel externe arbeid. Tijdelijke contracten zijn feitelijk "dichtgeregeld".

Het hervormingsvoorstel is dat contracten voor bepaalde tijd moeten kunnen worden afgesloten zonder voorwaarden, met een aangescherpte en heldere ketenregeling. Dit betekent afschaffing van BW 614a lid 2 a-d. De aangescherpte ketenregeling houdt in dat een tijdelijk contract van twee jaar automatisch een vast contract wordt, evenals het vierde contract binnen twee jaar. Hierbij is sprake van een maximale tussenpoos van zes maanden. Het verschil met de huidige ketenregeling is dat een eerste tijdelijk contract van langer dan twee jaar niet meer mogelijk is. Voor een ketenregeling bij uitzendovereenkomsten dient een aangepaste regeling te worden afgesproken (zie 5.2).

Waarom is het zo belangrijk om arbeidscontracten voor tijdelijk werk (interne arbeid) meer mogelijk te maken? Het is niet bedoeld om "te flexibiliseren", maar juist om een ongecontroleerde ontwikkeling van externe arbeid tegen te gaan, d.w.z. het inhuren van arbeid. Steeds meer werk wordt georganiseerd in driehoeksrelaties, d.w.z. via intermediairs. Dit gaat niet zelden gepaard met misbruik en oneigenlijk gebruik, met beperkte tot zeer beperkte bescherming en zekerheden van werknemers (tot in het uiterste geval uitbuiting). De gedachte is om een wildgroei van externe arbeid tegen te gaan en specifiek de ongewenste vormen van flexibiliteit, door het beter mogelijk te maken voor werkgevers om te kiezen voor tijdelijk werk *via de eigen loonlijst*.

Tijdelijke contracten zijn nodig, wanneer de aard van het werk daarom vraagt (fluctuaties in het werk, tijdelijk specialistisch werk) en wanneer de eigen werknemers tijdelijk niet aanwezig zijn (ziekte en zwangerschap, e.d.). Bij zeer zwaar werk is het verstandig om dit niet permanent door één werknemer te laten doen, met het oog op gezondheidsrisico's, maar tijdelijk. Voor bedrijven, die weinig aan functieroulatie kunnen doen, zijn tijdelijke contracten dan een uitkomst (men kijkt nu uit naar andere vormen dan tijdelijke arbeid).

Toch is het aandeel tijdelijke contracten op Aruba vrij klein. Het effect van de restricties bij het afsluiten van tijdelijke contracten is dat werkgevers alternatieven zoeken (waterbedeffect). Vaste contracten vormen in die gevallen geen alternatief. Hierbij speelt mee dat sommige werkgevers de arbeidsrechtelijke risico's van vast werk als te hoog percipiëren. Bedrijven (en ook overheidsinstellingen) kijken daarom steeds meer uit naar externe inhuur. Dat is het inlenen of inzetten van medewerkers via derden, of rechtstreeks (zzp'ers). Inhurende organisaties betalen liever wat meer voor een korte periode, dan wat minder voor een werknemer maar dan permanent. En nieuwe arbeidsvormen die bevallen, die worden vervolgens vaker gebruikt. Contracting is een vergelijkbare vorm, waaronder allerlei (schijn)constructies kunnen schuilgaan. Wanneer de kosten dan toch nog te hoog worden geacht wordt soms uitgeweken naar zwart werk en inzet van illegale arbeid. Deze neerwaartse ontwikkeling wordt aangeduid met *race to the bottom*: steeds minder vast, meer externe inhuur en vervolgens schijnconstructies en zwart werk (ook wel de weg naar het putje van de arbeidsmarkt).

Een praktisch bruikbaar en effectief hulpmiddel voor contractafsluiting is een standaard en rechtsgeldig arbeidscontract voor dienstverbanden van bepaalde tijd, een formulier dat door DAO wordt opgesteld.⁴ Wanneer de regelgeving helder is, dan is een eenvoudig contract van maximaal twee A4 mogelijk. Dit kan in vele talen. Het is dan bij wijze van spreken alleen nodig om de naam van de werkgever, de naam van de werknemer, de startdatum, de einddatum en het loon, vast te leggen. Zowel werkgever als werknemer moeten dit document eenvoudig kunnen downloaden van de site van DAO. Dit instrument zal de transactiekosten op de arbeidsmarkt sterk doen afnemen. Bovendien kan de keuze voor externe arbeid (uitzenden) eerder uitvallen in de richting van tijdelijke contracten op de eigen loonlijst. Veel werkgevers kiezen nu voor externe arbeid om ontzorgd te worden (minder administratieve lasten te hebben), ook al leidt dit tot hogere kosten. Met een eenvoudig voorbeeldcontract zijn de administratieve lasten op dit punt beperkt. Inzetten van tijdelijke arbeid leidt dan ook tot lagere arbeidskosten.

⁴ Er is inmiddels een standaardcontract van DAO voor de relatie tussen een uitzendkracht en een uitzendbureau. Vanwege de complexe regelgeving is een dergelijk standaardcontract voor tijdelijke dienstverbanden nu niet beschikbaar.

Tijdelijke contracten kunnen een alternatief vormen. Het makkelijker maken van tijdelijke contracten zal de arbeidsmarkt naar verwachting beter in balans brengen en voor een deel formaliseren. Er ontstaat dan een meer gezonde verhouding van arbeidsvormen op de arbeidsmarkt.

De consequentie van de maatregel is dat het aandeel vaste banen bij nieuwe vacatures zal afnemen. Vervolgens neemt daardoor het aandeel tijdelijke contracten in de werkgelegenheid toe. De doorstroom van tijdelijk naar vast neemt toe, maar per saldo daalt het aandeel vaste contracten bij nieuwe vacatures. Dit is geen snel proces, mede omdat het grootste deel van de beroepsbevolking een vast contract ambieert. En het is voor werkgevers belangrijk om medewerkers te binden in vaste contracten en niet alleen in krapteberoepen. Belangrijk is de verschuiving van externe naar interne arbeid (substitutie).

Het aandeel vacatures ten opzichte van de werkgelegenheid zal relatief sterk toenemen (meer mobiliteit). Dit biedt meer baankansen voor werkzoekenden. Het aflopen van een tijdelijk contract biedt naast de mogelijkheid van een werkloosheidsuitkering (bij voldoen aan de eisen), derhalve ook meer mogelijkheden om een nieuwe baan te vinden.

Een ongebreidelde groei van tijdelijke contracten is niet voorzien. Het aandeel tijdelijke contracten dient in elk geval gemonitord te worden, inclusief het omzetten van tijdelijke naar vaste contracten. Dit is goed mogelijk met informatie van SVB. Er kunnen verschillende beheersmaatregelen worden genomen. Ten eerste is de ketenregeling een voorwaarde om te voorkomen dat werknemers eindeloos in een keten van tijdelijke contracten blijven werken. Dit stimuleert doorstroming van tijdelijk naar vast bij dezelfde werkgever. De maatvoering van de ketenregeling kan worden aangepast (kortere en langere duur keten en tussenpoos). Ten tweede is een gedegen sociaal vangnet noodzakelijk, ook voor werknemers met tijdelijke contracten (zie 4.3). En ten derde is het mogelijk om beleidsmatig invloed uit te oefenen op het aandeel tijdelijke banen, door te werken met lagere (werkloosheid)premies voor vaste banen en hogere voor tijdelijke contracten, ervan uitgaande dat er een werkloosheidsregeling zal komen. Voor de komende jaren zal dit laatste instrument niet nodig zijn. Eerst dient de arbeidsmarkt zich "te zetten", verder te worden ontdaan van zwart werk, schijnconstructies en slecht uitzendwerk. De echte nadelige flexibilisering moet derhalve worden gezocht in de uitwassen van dit soort arbeidsvormen. Het belang van handhaving dient zich hier aan (zie 6.2).

2.1.2 Arbeidsovereenkomsten: ontslag

Hervormingsvoorstel voor de korte termijn.

Het voorstel is om een Nederlandse hoogleraar arbeidsrecht te laten onderzoeken in hoeverre het ontslagrecht op Aruba efficiënter en toekomstgericht kan worden ingericht, inclusief de ontslagprocedure en inclusief het ontslagdeel van Cessantia (zie 4.4). Dit voorstel voor nader (hoogwaardig) onderzoek komt voort uit complexiteit van de materie, de benodigde zorgvuldigheid, het belang van het juiste evenwicht tussen werkgever en werknemer, rekening houdend met de rechtsbeginselen, de maatschappelijke gevoeligheid en de vele verschillende wensen en suggesties die er op dit moment bij verschillende stakeholders bestaan ten aanzien van ontslag.

Het onderzoek E1 laat zien dat het niet in eerste instantie gaat om het versoepelen van het ontslagrecht, maar om het verkorten van de doorlooptijd van de procedure. Er dient te worden nagegaan hoe de ontslagprocedure bij DAO sneller en effectiever kan. Tot nu toe zijn hiervoor geen duidelijk effectieve oplossingen aangedragen. Er zijn wel suggesties, maar die zijn zeer verschillend van aard en er is geen duidelijke keuze te maken. Er dient te worden gekeken naar het verkorten van de procedure, de samenstelling van de ontslagcommissie, het beslismodel, de richtlijnen, het omgaan met de richtlijnen, de vergaderfrequentie en de vervanging, automatisering, de communicatie van DAO met werkgevers en werknemers (responstijd) en de regelgeving. Deze procedure zou ook onderdeel moeten zijn van het aanbevolen onderzoek door een hoogleraar.

2.1.3 Arbeidsovereenkomsten: de pensioenleeftijd en einde contract

Hervormingsvoorstel voor de korte termijn.

Sinds 2013 kan in een pensioenbeding worden opgenomen in het arbeidscontract, d.w.z. dat kan worden vastgelegd dat het contract eindigt op de pensioenleeftijd (of op een latere datum, indien gewenst). Per 1 september 2021 is dit algemeen geldend, voor alle nieuwe contracten (nieuwe BW art. 640a lid 5). Dat betekent dat er een groep werknemers is met een contract van vóór het jaar 2013 (en vanaf 1992), zonder pensioenbeding, die ofwel de pensioenleeftijd al hebben bereikt, dan wel de pensioenleeftijd nog moeten passeren. En dan de groep werknemers die na 2013 een contract hebben afgesproken

zonder pensioenbeding. Voor deze groepen geldt art. 640a, lid 5 niet. Er is voor deze groepen geen overgangsregeling geweest.

Het voorstel is Cessantia (de standaard ontslagvergoeding) te maximeren (zie 4.4) en het maximum van de Cessantia ook op de eerste groep van toepassing te laten zijn. Dat is de groep met contracten van vóór 2013. Hiervoor is een wetwijziging noodzakelijk (BW). En er is een overgangsregeling noodzakelijk, bijvoorbeeld in de vorm van een vergoeding of een verhoging van de AOV. Hiermee wordt ruimte gecreëerd voor nieuwe instroom van jongeren. Voorkomen kan dan ook worden dan werknemers zelfs tot hun tachtigste jaar of nog langer blijven werken, of liever moeten blijven werken vanwege de inkomsten. Vandaar dat juist voor deze groep een aanvulling op de AOV - gefinancierd door de werkgever - een mogelijkheid is.

2.1.4 Arbeidsbeloning

Dit onderwerp valt buiten het pakket voor de korte termijn.

Minimumloon geleidelijk verhogen

Wanneer het Arubaanse minimumloonniveau naar Nederlandse maatstaven zou worden verhoogd, zou er sprake zijn van majeure verhogingen met navenante economische effecten (deels positief, maar ook negatief en ontwrichtend) en met gevolgen voor de overheidsfinanciën. Daarnaast speelt het probleem van hoge prijzen (energie, levensmiddelen, bancaire diensten, etc.), wat invloed heeft op de hoogte van het bestaansminimum. Hierbij moet worden bedacht dat het grootste deel van de consumenten uit toeristen bestaat, die over het algemeen meer te besteden hebben dan de lokale bevolking.

Het verhogen het minimumloon zou onderdeel moeten zijn van een zeer geleidelijk en 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 die in de gewenste verhouding staat tot het bestaansminimum. Daarbij dient goed gekeken te worden naar huidig beleid dat averechts werkt, zoals de regulering van prijzen van (basis)levensmiddelen op Aruba.

2.1.5 Overwerkvergoedingen

Dit onderwerp valt buiten het pakket voor de korte termijn.

De hoogte van overwerkvergoedingen zijn voor het gehele land geregeld in de Arbeidsverordening (AB 2013 no. 14). De aanbeveling is om dit - op termijn - bovenwettelijk te regelen, dat wil zeggen via cao-afspraken. Als voordeel wordt gezien dat er tussen sectoren meer maatwerk kan worden geboden. Vooralsnog is dit niet haalbaar voor Aruba als geheel, omdat het cao-terrein nog onvoldoende is ontwikkeld (zie 2.4). Een eerste stap kan zijn om de discussie over het bovenwettelijk (via cao's) regelen van verloven en vergoedingen te voeren in de SER en op termijn tot een advies te komen (zie 2.4). Het is niet uitgesloten dat kennis over het cao-terrein dient te worden opgedaan in Nederland.

2.1.6 Arbeidstijden

Dit onderwerp valt buiten het pakket voor de korte termijn.

De arbeidstijden zijn voor het gehele land geregeld in de Arbeidsverordening (AB 2013 no. 14). De voltijdse werkweek is in sommige sectoren zes dagen per week. Het voorstel is om de voltijdse werkweek te maximeren tot vijf werkdagen. Dit sluit uiteraard niet uit dat er in het weekend wordt gewerkt. De kwaliteit van de arbeid neemt hierdoor toe en werk wordt daarmee aantrekkelijker voor nieuwe werknemers. Voor de *werknemers overal* ontstaat een betere werk-privébalans. Ouders hebben meer tijd voor hun kinderen, wat positieve maatschappelijke effecten heeft. Op macroniveau is het voordeel dat de hoeveelheid werk (in uren) kan worden verdeeld over een grotere groep mensen, waardoor de arbeidsparticipatie kan worden vergroot. Om dit verdelingseffect te bereiken zijn meer maatregelen nodig, zoals de verhoging van het minimumloon (zie 2.1.2). De meeste werknemers kunnen het zich op dit moment niet veroorloven om verder terug te gaan in inkomen: zij zijn veelal zelfs bereid om langer dan vijf dagen te werken, soms zelfs zonder overwerkvergoeding. Dit geldt ook voor werknemers die een groot deel van hun inkomen vergaren uit tips.

Het regelen van arbeidstijden leent zich - net als overwerk - om het bovenwettelijk te regelen, dat wil zeggen via cao-afspraken. Als voordeel wordt ook op dit punt gezien dat er

tussen sectoren meer maatwerk kan worden geboden. Vooralsnog is dit niet haalbaar voor Aruba als geheel, omdat het cao-terrein nog onvoldoende is ontwikkeld (zie 2.4).

Het is de vraag waarom er niet meer gebruik wordt gemaakt van deeltijdcontracten. Er is mogelijk een potentieel aanbod op het eiland (stille reserve), dat in deeltijd wil werken. Werkgevers kunnen zich populair maken bij werknemers die graag in deeltijd willen werken. Een maatschappelijke kostenbatenanalyse (mkba) van het werken in deeltijd zou een deel van de werkgevers wellicht over de streep kunnen helpen. Een alternatief is om in cao's af te spreken om een bepaald aantal uren jaarrond te werken. Dat biedt werkgevers ook de mogelijkheid om mensen juist in te zetten in drukke tijden. Hierbij dient uiteraard ook rekening te worden gehouden met de wensen van de werknemers. Ook hier geldt weer dat dit een langere termijnoplossing is.

2.1.7 Kinderopvang

Dit onderwerp valt buiten het pakket voor de korte termijn.

Op dit moment is kinderopvang voor jonge kinderen (0 tot 4 jaar) niet wettelijk geregeld. Er ligt sinds 2016 wel een wetsvoorstel, maar dat is nog niet geëffectueerd. En er is een subsidie voor naschoolse opvang (Traimerdia). Echter, voor kinderopvang bestaat geen goede formele infrastructuur (vestigingen, personeel, kwaliteitsnormen, enzovoort). De private opvang is relatief kostbaar en beantwoordt niet altijd aan minimale kwaliteitsnormen. Dat laatste geldt ook voor de vele informele opvangplekken (huiskameropvang). Kinderopvang biedt mogelijkheden om de arbeidsparticipatie te verhogen. De aanbeveling is om het onderwerp permanent op de agenda te houden. Wellicht dat er een Taskforce voor kan worden benoemd, die tot taak heeft de randvoorwaarden te realiseren. Mogelijk dat de (goede) ervaringen op Bonaire inspiratie en aanknopingspunten kunnen bieden.

2.2 Arbeidsomstandigheden

Hervormingsvoorstel voor de korte termijn.

De aanbeveling is om op de langere termijn een Arbeidsomstandighedenwet in te voeren. Er is sinds 2019 een concepttekst, die door de tripartite partners is goedgekeurd.

Deze tekst kan worden gebruikt als basis voor een nieuwe Landsverordening. De verwachting van stakeholders is dat er nog vrij veel aan de inhoud zal moeten worden gedaan, ook om onoverbrugbare kosten voor werkgevers te voorkomen (denk bijvoorbeeld aan werkplekaanpassingen). Voor de kortere termijn zou de focus vooral moeten liggen op de toepassing van de risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E). Dit onderdeel zou tot een verplichting kunnen worden gemaakt. De RI&E is een voor werkgevers verplicht instrument om de risico's voor gezondheid en veiligheid van de werknemers in beeld te brengen. Hiermee kan het bewustzijn over deze problematiek en worden vergroot. Elke werkgever dient door een arbodienst of arbo-deskundige te laten inventariseren wat de arbo-risico's zijn voor werknemers. Voor georganiseerde werkgevers (in brancheorganisaties) - al of niet met cao's - is hier een efficiencyvoordeel te behalen, om de RI&E op brancheniveau te implementeren.

In de eerste jaren na invoering van de RI&E wet is er ondersteuning vanuit de overheid nodig in de vorm van voorlichting, meer dan handhaving. Een arbeidsomstandighedenwet is op termijn in elk geval nodig, om schrijnende gevallen te kunnen aanpakken. Bovendien biedt het ondersteuning bij de aanpassingen in de ZV en OV.

2.3 Arbeidsinhoud

Dit onderwerp valt grotendeels buiten het kader van E1.
Verwezen wordt naar onderdeel G van het Landspakket.

De arbeidsinhoud betreft de competenties die worden gevraagd op de werkvloer: kennis, vaardigheden en beroepshouding, Het gaat om de taken die werknemers moeten uitvoeren, de aard en het niveau daarvan. Arbeidsinhoud betreft de werkplek (vraag) en niet de werknemer (aanbod). Verbeteringen van de inhoud zijn mogelijk door bijvoorbeeld meer afwisseling aan te brengen en haalbare targets te hanteren. Kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt hebben veelal te maken met een slechte aansluiting van de arbeidsinhoud (vraag) en de competenties van werkzoekenden (aanbod). Investerings in de competenties van de beroepsbevolking zijn dan ook essentieel (zie 3.1 en 3.2). De theorie zegt dat naarmate de competenties van de beroepsbevolking toenemen het niveau van de arbeidsinhoud (de werkgelegenheid) ook toeneemt. Investerings in (beroeps)opleiding leiden tot een hogere toegevoegde waarde van productie en dienstverlening.

2.4 Arbeidsverhoudingen

Dit onderwerp valt buiten het pakket voor de korte termijn.

Een cao is bedoeld om concurrentie op arbeidsvoorwaarden tegen te gaan, de transactiekosten voor bedrijven te verminderen en om arbeidsrust te bewerkstelligen. Bovendien kan via cao's maatwerk worden geleverd voor sectoren, ten opzichte van algemeen geldende regels. En er kunnen immateriële en bindende afspraken worden gemaakt over investeringen in de kwaliteit van de arbeid en de eigen werknemers (met name scholing).

Het algemeen verbindend verklaren van cao's (avv) is voor de komende jaren niet voorzien. Van avv is sprake wanneer niet-georganiseerde bedrijven verplicht worden zich ook aan de cao te houden, om hiermee een gelijk speelveld te creëren. Georganiseerd wil zeggen aangesloten bij de onderhandelende brancheorganisaties. Voor de komende jaren lijkt deze ontwikkeling geen haalbare kaart op Aruba om verschillende redenen. Het aandeel zeer kleine bedrijven is groot en die zijn moeilijk te binden, de organisatie van bedrijven is (mede daardoor) nog beperkt en vooral: de vakbonden zijn sterk versnipperd. Over het algemeen dienen de (sectorale) arbeidsverhoudingen nog verder te ontwikkelen alvorens dergelijke technische oplossingen door te voeren. Dat betekent ook dat maatwerk op het gebied van overwerkvergoedingen en werktijden moeilijk zijn te decentraliseren naar sectoren. Dat sluit overigens niet uit dat werkgevers altijd ten gunste van werknemers op deze punten kunnen afwijken van de wet. Het invoeren van het nu voorliggende pakket van hervormingsvoorstellen, inclusief de professionalisering van de sociale dialoog, zou een goede basis kunnen leggen voor collectieve arbeidsvoorwaardenvorming in de toekomst.

3 Beroepsonderwijs en scholing (aanbod van arbeid)

3.1 Het regulier beroepsonderwijs

Dit onderwerp valt grotendeels buiten het kader van E1.
Verwezen wordt naar onderdeel G van het Landspakket.

Het reguliere beroepsonderwijs dient beter te worden afgestemd op de vraag vanuit het bedrijfsleven. Als voorbeeld: een goed opgeleide bakker moet uit het buitenland worden gehaald. Het probleem betreft specifiek het mbo. Door meer rekening te houden met het arbeidsmarktperspectief kan het beroepsonderwijs doelmatiger worden ingericht. Er is geen organisatie die zich met deze afstemming bezighoudt op Aruba.⁵

Het voorstel is om - naar het (goede) voorbeeld van de BES-eilanden - een Raad Onderwijs Arbeidsmarkt (ROA) in te richten. Hiervoor bestaat onder werkgeversorganisaties zeker draagvlak. Een minimaal takenpakket bestaat uit het adviseren van het onderwijsveld over kansrijke beroepsopleidingen, gebaseerd op contacten met brancheorganisaties en bedrijfsleven. Tegelijkertijd is deze raad verantwoordelijk voor het erkennen van leerbedrijven, het acquireren van stageplaatsen of leerwerktrajecten. Dit worden beroepspraktijkplaatsen (BPV) genoemd. Daarnaast certificeert de raad de beroepspraktijkbegeleiders. Deze professionals begeleiden de studenten/stagiairs en de begeleiders van de leerbedrijven. Werkwijzen hiervoor ontbreken nog. In de maximale variant is de raad ook verantwoordelijk voor het ontwikkelen en onderhouden van kwalificatiedossiers, dat wil zeggen de omschrijving van de inhoud van de opleidingen. Dit laatste is het model van SBB in Nederland (Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven).

Het probleem van de kwaliteit van het mbo gaat veel verder dan alleen de aansluiting van het onderwijs en de arbeidsmarkt. De kwaliteit van het mbo op zichzelf is de laatste jaren sterk achteruitgegaan.⁶ De kwaliteit van de mbo-scholen op Aruba dient daarom sterk te

⁵ Dienst Inspectie van het Onderwijs Aruba/Inspectie van het Onderwijs Nederland. 2021. Doorlichting van het Arubaanse Onderwijsbestel.

⁶ Dienst Inspectie van het Onderwijs Aruba/Inspectie van het Onderwijs Nederland. 2021. Op cit.

worden verbeterd. Hiervoor is een drastisch verandertraject noodzakelijk. Dit is geen onderdeel van E1 en E4. Verwezen wordt naar Landspakket onderdeel G. Een ROA kan een belangrijke bijdrage leveren aan de kwaliteit van het mbo, door met name de verbinding te leggen naar het bedrijfsleven. Maar uiteindelijk dient het onderwijsveld zelf aan de eigen kwaliteit te werken.

Investerings in het mbo zouden de meeste prioriteit moeten hebben. (Beroeps)opleiding ligt aan de basis van de kwaliteit van de werkgelegenheid en de economie als geheel. Investerings in het mbo – en vooral niveau 3 en 4 – zijn cruciaal. Investerings in werkend leren zijn rendabel. Een maatschappelijke kostenbatenanalyse van de BBL (de leerwerktrajecten in het mbo) in Nederland laat zien dat het saldo van kosten en baten ruimschoots positief is voor werkgevers, studenten, opleidingsinstellingen en de overheid.⁷ Het succes in Nederland moet deels worden toegeschreven aan de BBL-subsidie voor werkgevers, in verband met kosten van begeleiding. Investeren in het mbo is geen vraag van haalbaarheid, maar het is pure noodzaak. De kosten gaan voor de baat uit. En Aruba is afhankelijk van het buitenland als het gaat om geaccrediteerde programma's.

Mbo betreft regulier onderwijs, wat betekent dat de kosten dienen te worden gedragen door de overheid. Voor een ROA bestaan de investeringen uit het opzetten van de organisatie zelf (vooralsnog in minimale variant) en vervolgens het ontwikkelen van de verschillende werkwijzen (leerbedrijven en beroepspraktijkplaatsen). De omvang van een ROA kan – net als op de BES-eilanden – meegroeien met het succes. Een start met minimaal 2 fte's inhoudelijke deskundigen is nodig voor de eerste twee jaar. Vooralsnog lijkt het instellen van een stagesubsidie voor bedrijven financieel niet haalbaar. Zonder subsidie zullen de resultaten langzamer en bij veel bedrijven niet tot stand komen. Daarnaast zijn er kosten voor beroepspraktijkbegeleiders, die in dienst zijn van de opleidingsinstellingen. Gestart kan worden met 1 fte voor beide scholen en bij gebleken succes aan 2 fte's. Wellicht dat omscholing van huidige medewerkers van de mbo-scholen een mogelijkheid is. Op zo kort mogelijke termijn dienen middelen te worden gevonden voor de stagesubsidie voor bedrijven.

Bij de implementatie van een ROA is advisering door ROA BES en SBB Nederland sterk aan te raden. Het mbo op Bonaire is er in geslaagd om de kwaliteit sterk te verbeteren. Goed management speelde hierbij in elk geval een rol. De aanpak van deze school kan mogelijk als voorbeeld dienen. Een belemmering is dat vanuit werkgeverskant moedeloosheid is opgetreden, doordat eerdere initiatieven niet zijn doorgezet.⁸

⁷⁷ SEO/De Beleidsonderzoekers. 2019. *De maatschappelijke kosten en baten van de beroepsbegeleidende leerweg (BBL)*. Amsterdam/Leiden.

⁸ Dienst Inspectie van het Onderwijs Aruba/Inspectie van het Onderwijs Nederland. 2021. Op cit.

3.2 Scholing van werkenden

Dit onderwerp valt buiten het pakket voor de korte termijn.

Scholing van werkenden is uiteindelijk een zaak van werkgevers en werknemers. Echter, op dit moment wordt door werkgevers nauwelijks geïnvesteerd in scholing van de eigen werknemers, de goeden niet te na gesproken. Dit is de reden dat de overheid het initiatief heeft genomen om zelf deze taak op zich te nemen. Scholing van werkenden gebeurt in de vorm van het initiatief Enseñansa pa Empleo (EpE). Deze organisatie verzorgt praktische cursussen, deels in de avonduren, bijvoorbeeld op het gebied van computers, arbeidsrecht, land- en tuinbouw, talen, brood en banket, kostenbeheer, enzovoort. De cursuskosten – meestal betaald door de werkgever – zijn relatief laag (Afl. 175-300) voor redelijk uitgebreide cursussen, wat betekent dat de overheid een deel subsidieert. Op korte termijn wordt EpE geïstitutionaliseerd als formele overheidsorganisatie.

Het hervormingsvoorstel is het opzetten van een nationaal scholingsfonds voor werkenden. Dit is meer iets voor de langere termijn. Voor de korte termijn (de eerste twee tot drie jaar) is hierin voorzien door de implementatie van EpE, zoals hierboven beschreven. Op termijn ligt het in de rede om scholing van werkenden te laten financieren door het bedrijfsleven en de werknemers zelf. Er zijn twee varianten. De eerste is dat sectoren zelf een fonds koppelen aan hun eigen cao en daarvoor een aparte scholings-cao afsluiten (bijvoorbeeld telkens voor vijf jaar). Sociale partners stellen zelf een heffing vast, bestaande uit percentage van de loonsom (bijvoorbeeld 0,25%). Het betreft private fondsen, waarbij de stichting als rechtsvorm voor de hand ligt, bestuurd door sociale partners. Er dient dan wel eerst een wet te worden ontwikkeld om cao's algemeen verbindend te verklaren (avv) en een Toetsingskader voor een dispensatiereeling (zie 2.4). De tweede mogelijkheid is een nationaal scholingsfonds, waarbij voor alle bedrijven op Aruba dezelfde heffing geldt. Ook dit kan privaat worden geregeld. Het voordeel van een nationale aanpak is dat er beter intersectoraal kan worden opgeleid: er zijn geen "muurtjes" tussen de sectorfondsen, zoals in Nederland het geval is. Deze aanpak past wellicht beter bij de schaalgrootte van Aruba. Een ander voordeel is dat er niet eerst een nieuwe wet nodig is om cao's algemeen verbindend te verklaren.

Het implementatievoorstel is om eerst EpE verder te ontwikkelen, zolang de overheidsmiddelen en de inkomsten uit de cursusgeldten dat toelaten. Na een periode van ongeveer 3-4 jaar kan de publieke financiering worden overgezet naar private (paritair) finan-

ciering, waarbij de voorkeur uitgaat naar een nationaal fonds. Feitelijk zouden de activiteiten van EpE dan worden geïmplementeerd in het Nationaal Scholingsfonds, inclusief medewerkers en werkwijzen. In de tussentijd staat het sectoren vrij om in hun cao's betaald studieverlof af te spreken voor hun werknemers, dan wel om (persoonsgebonden) budgetten hiervoor te reserveren. Het heffingspercentage kan laag worden gehouden ten opzichte van de premies in de sociale zekerheid.

Het kan voor sectoren aantrekkelijk zijn om scholingsafspraken in cao's vast te leggen. Daarmee worden die sectoren aantrekkelijker voor werkzoekenden. Dit geldt ook voor individuele bedrijven. Ontwikkeling tijdens het werk wordt steeds belangrijker en jongeren zien dat steeds meer. Een leven lang leren wordt steeds belangrijker. Arbeidsvoorwaarden zijn bijvoorbeeld een scholingsbijdrage, tijd om te scholen binnen werktijd, reiskosten naar scholingsinstellingen, e.d..

3.3 Scholing van werklozen

Dit onderwerp valt buiten het pakket voor de korte termijn.

Scholing van werklozen is een taak van de overheid. Op dit moment zijn er geen middelen om hierin te voorzien. In een beperkt aantal gevallen worden cursussen betaald vanuit het budget van DSZ. Dit betreft mensen met een bijstandsuitkering. Het voorstel is om een scholingsbudget vrij te maken voor werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Dit kan alleen op termijn. Realistisch is om hiertoe over te gaan op het moment dat de publieke financiering van werkenden door EpE (zie hierboven) overgaat in private financiering. De middelen van EpE die over 4-5 jaar vrijkomen kunnen dan worden aangewend voor scholing van werklozen. In die periode is naar verwachting ook een werkloosheidsregeling operationeel, waaraan ook activeringsactiviteiten zijn gekoppeld. De activering van mensen met een werkloosheidsuitkering vereist ook om-, her- en bijscholing. Overwogen kan worden om in de nieuwe werkloosheidspremie (zie 4.3) ook een deel in te boeken voor scholing van mensen met een werkloosheidsuitkering.

Idealiter zou het Job Center moeten gaan functioneren als een arbeidsbureau. In dat geval zou het Job Center de aangewezen organisatie zijn om de scholing van werklozen te verzorgen en dus de middelen te beheren. Hiervoor is eerst een drastisch rationaliseringsproces nodig bij DPL (zie 5.3).

4 Sociale zekerheid

4.1 Bijstand

Hervormingsvoorstel voor de korte termijn.

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 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 toegevoerd naar een volwaardig volumebeleid. Feitelijk werkt de DSZ toe van een volumebeleid in beperkte vorm naar een volumebeleid in volwaardige vorm.

4.2 Ziekte en arbeidsongeschiktheid

Hervormingsvoorstel voor de korte termijn.

De aanbeveling is om de ZV en de OV 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 maatvoe-

ring, 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. Toegewerkt moet worden naar een ziekte- en arbeidsongeschiktheidsverzekering, die rekening houdt met beroepsziekten, langdurige en chronische ziekten en ongevallen.

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.

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). Een punt van aandacht hierbij is de veiligheid van de keuringsartsen. 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.

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.

De 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. Voor een verder inzicht in de voor- en nadelen wordt verwezen naar E4.

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.

4.3 Werkloosheidsregeling

Hervormingsvoorstel voor de korte termijn.

Er is een grote behoefte aan een werkloosheidsregeling. 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 lange 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.

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 referte-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 zes 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 de 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.

Een werkloosheidsregeling wordt betaald uit premies. In Nederland wordt de werkloosheidpremie 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.

Na afloop van de werkloosheidsuitkering stroomt men door naar de bijstand. Dat geldt niet wanneer sprake is van een bepaald eigen vermogen of onroerend goed. 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.

Aangezien SVB de aangewezen uitvoerder is van de werkloosheidsregeling is het van belang dat de verantwoordelijkheid over de regeling zal komen te vallen onder de minister van Volksgezondheid. Nagedacht kan worden in hoeverre dit een logische verbinding is, mede vanwege de relatie van de werkloosheidsregeling en de arbeidsmarkt.

De bestaande middelen van het Cessantia-fonds kunnen het startkapitaal vormen van een werkloosheidsregeling. Het faillissementsdeel van Cessantia kan worden opgenomen in de werkloosheidsregeling. Dat is de garantie voor werknemers op een (eenmalige, of tijdelijk maandelijke) tegemoetkoming bij faillissement van de werkgever. De Afl. 40 per werknemer per jaar vervalt en wordt verwerkt in een werkloosheidspremie (zie 4.4).

4.4 Cessantia

Hervormingsvoorstel voor de korte termijn.

Het voorstel is om Cessantia op te splitsen en als regeling op te heffen.

Het ontslagdeel van Cessantia kan worden opgenomen als ontslagvergoeding in het BW. Tevens is het voorstel om de Cessantia (de nieuwe standaard ontslagvergoeding) te maximaliseren. Het voorstel is om een Nederlandse hoogleraar arbeidsrecht te laten onderzoeken in hoeverre het ontslagrecht op Aruba toekomstgericht kan worden ingericht, inclusief de ontslagprocedure en inclusief het ontslagdeel van Cessantia en inclusief een maximum (zie 2.1.2). Dit voorstel voor nader (hoogwaardig) onderzoek komt voort uit de complexiteit van de materie, de gevoeligheid en de vele verschillende wensen en suggesties die er in de samenleving zijn ten aanzien van ontslag.

Aandacht dient - ook in het bovengenoemde onderzoek - te bestaan voor de groep werknemers met een arbeidscontract van vóór 2013, die de pensioengerechtigde leeftijd al hebben gepasseerd, dan wel deze nog gaan passeren. Het voorstel is het maximum van de Cessantia ook op deze groep van toepassing te laten zijn. Dit biedt de mogelijkheid om op een goede wijze afscheid te nemen van zeer oude werknemers en daarmee ruimte te scheppen voor instroom van jonge werknemers. Een overgangsregeling voor deze groep "gepensioneerde" werknemers is dan noodzakelijk, in de vorm van een afkoopsom, die eventueel gebruikt kan worden voor een verhoging van de AOV (zie 2.1.3).

Het faillissementsdeel van Cessantia wordt opgenomen in de werkloosheidsregeling, d.w.z. dat de premie van Afl. 40 per werknemer in de werkloosheidspremie wordt verwerkt en dat de middelen van het Cessantia-fonds worden aangewend als basis van een werkloosheidsfonds (zie 4.3).

5 Uitvoering

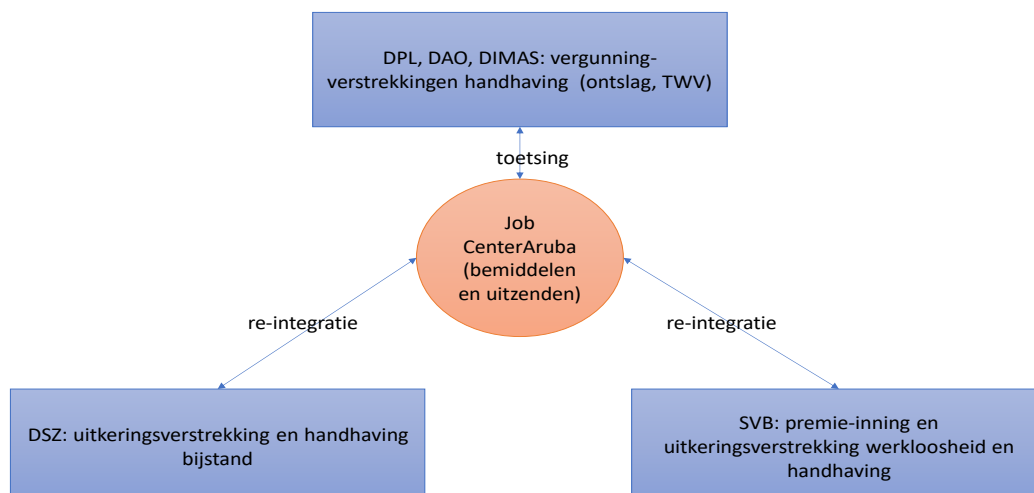
De uitvoering betreft intermediaire dienstverlening. Hieronder valt ook het regelen van het aanbod van private arbeidsmarktintermediairs. Achtereenvolgend komen aan de orde de uitvoeringsstructuur van arbeidsmarkt en sociale zekerheid (5.1), het regelen van de arbeidsallocatie door intermediairs (5.2), de arbeidsvoorziening (5.3), arbeidsmigratie en TWV (5.4). Voor de uitvoering van het beroepsonderwijs wordt verwezen naar hoofdstuk 3.

5.1 Uitvoeringsstructuur arbeidsmarkt en sociale zekerheid

Dit onderwerp valt buiten het pakket voor de korte termijn.

Op termijn dient de nieuwe verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de uitvoeringsorganisaties op het gebied van arbeidsmarkt en sociale zekerheid en de wederzijdse posities en afhankelijkheden te worden vervat in een structuurwet (vergelijkbaar met SUWI in Nederland). De rollen van sociale partners kunnen hierin wettelijk worden veranderd. Het onderstaande schema geeft de *mogelijke* contouren.

Figuur 5.1. Mogelijke uitvoeringsstructuur arbeidsmarkt en sociale zekerheid (toekomstbeeld)



Het is raadzaam een aparte uitvoeringsorganisatie te organiseren om werkzoekenden aan werk te helpen, in dit geval het Job Center (zie 5.3). In de bovenstaande structuur zijn alle niet uitvoerende activiteiten die DPL onderneemt losgekoppeld van het Job Center. Het verstrekken van vergunningen en handhaving dient apart van de re-integratie te worden georganiseerd. Gedacht kan worden aan betere samenwerking van de vergunning verstrekkers, bijvoorbeeld door uitwisseling van informatie, of een gemeenschappelijk loket. Het betreft tewerkstellingsvergunningen, ontslagvergunningen en uitzendvergunningen. Samenvoeging van alle vergunning verstrekkers (met handhavingstaken) - DPL, DAO en DIMAS - ligt op termijn voor de hand, om de toetsing en handhaving efficiënter in te richten. Deze structuur sluit samenwerking met andere organisaties niet uit (zoals de Belastingdienst). Met een structuurwet kan tevens een wettelijke basis worden gelegd voor Aruba kier Traha, het initiatief dat samenwerking van alle betrokken organisaties beoogt.

Verder is het van belang dat er drie ministers (Directies) zijn betrokken bij de uitvoering: Arbeid (DAO, DPL, DIMAS), Sociale Zaken (DSZ) en Volksgezondheid (SVB). Een gemeenschappelijke uitvoeringsstructuur vereist overeenstemming tussen deze drie ministers.

5.2 Arbeidsallocatie door arbeidsmarktintermediairs

Dit onderwerp valt buiten het pakket voor de korte termijn.

De private uitzendmarkt functioneert op dit moment niet optimaal. Een substantieel deel van uitzendbureaus op Aruba voldoet niet aan de wettelijke vereisten en voor een deel zouden de uitzendvergunningen moeten worden ingetrokken.⁹ De maximale uitzendtermijn van twaalf maanden wordt stelselmatig overtreden. Er wordt gebruik gemaakt van stromannen. Het bestaan van een illegaal circuit, met malafide "bemiddelaars" wordt vanuit diverse kanten bevestigd. Daarnaast is er een aantal doelen om na te streven richting uitzendkrachten. Uitzendkrachten dienen qua beloning gelijkwaardig aan andere werknemers te worden behandeld. Uitzendkrachten dienen toegang te hebben tot de sociale zekerheid en met name de ziektewet. Daarnaast dienen er voorzieningen te zijn dat een veilige werkplek geborgd wordt door de opdrachtgever.

⁹ Commissie Swaen-Yarzagaray-Croes. (2019). *Uitzendwezen op de Arubaanse arbeidsmarkt*.

De regelgeving omtrent uitzendwerk dient geheel en grondig te worden herzien, om wildgroei en uitbuiting tegen te gaan. Dit betreft de Landsverordening Terbeschikkingstelling Arbeidskrachten (AB 2013 no. 21). Hierbij dient te worden bedacht dat uitzenden niet alleen door reguliere uitzendbureaus gebeurt. Het gaat om alle driehoeksrelaties op de arbeidsmarkt, waarbij de gezagsverhouding berust bij de inhurende organisatie (en de verloning bij de uitzender). Juist het gezagsverhoudingscriterium is zeer misbruikgevoelig, zoals ook de ervaring in Nederland heeft uitgewezen. Er zijn nu te veel ontsnapingsmogelijkheden voor uitzendbureaus. Nagegaan dient te worden in hoeverre de uitzendovereenkomst eventueel als een arbeidsovereenkomst moeten worden geregeld, zodat ook precies duidelijk wie verantwoordelijk is voor de uitzendkracht: het uitzendbureau, als werkgever. Een verplichte bankrekening is nodig voor uitzendbureaus voor het storten van premies en btw. De vestigingseisen zijn aan herziening toe, waarbij specifiek zou moeten worden gekeken naar vestigingsvergunningen van buitenlanders. Aan de andere kant: er moeten ook weer niet te veel beperkingen worden gesteld aan kwalitatieve goede uitzendbureaus. Uiteindelijk is Aruba zeer gebaat bij een goed functionerende en bonafide uitzendbranche. Er is tijd nodig de private uitzendmarkt te normaliseren, wat minimaal een decennium kan duren.

Het aanpassen van de regelgeving met betrekking tot uitzendwerk (terbeschikkingstelling van arbeid) is extreem complex. Er kan niet worden gewerkt naar Nederlands voorbeeld, omdat in Nederland de cao voor Uitzendkrachten zo'n centrale rol speelt inclusief het algemeen verbindend verklaren (avv). Bovendien zijn er in Nederland beslissingen genomen -die - achteraf gezien - misschien anders hadden gemoeten. Tegelijkertijd is de markt van driehoeksrelaties in Nederland zo snel gegroeid, dat het niet meer te handhaven is. Het systeem van zelfregulering (SNA, SNCU) functioneert op zichzelf, maar de activiteiten bestrijken zeker niet de gehele markt van tba. De complexiteit zit ook in zaken als de sociale zekerheid van uitzendkrachten, scholing, pensioenen, gelijke behandeling (beloning), enzovoort. Er zal een systeem moeten worden ontwikkeld dat uitgaat van de Arubaanse situatie en dat niet te complex en toch effectief is. Eenvoudige aanpassingen betreffen de sancties: wanneer is sprake van bepaalde sancties, wanneer een bestuurlijke boete, wanneer intrekken vergunningen, of eventuele andere sancties. Handhaving van de uitzendregels vormt op dit moment een belangrijk knelpunt.

Inmiddels is in Nederland ook duidelijk geworden dat een (groot) deel van de externe inhuur onvoldoende is geregeld (met name inzetten van zzp'ers via derden, de zogenaamde tussenkomst), wat ruimte laat voor misbruik en oneigenlijk gebruik (schijnconstructies). De definitieve oplossing is daarvoor nog niet gevonden.

De aanbeveling is om te starten met het aantrekken van nieuwe handhavers bij DAO, bijvoorbeeld door horizontale mobiliteit en omscholing van medewerkers van DPL. Daarnaast dient een grondig onderzoek te worden gedaan naar de beste aanpassingen van de benodigde regelgeving.

5.3 Arbeidsvoorziening

5.3.1 Arbeidsvoorziening d.m.v. het Job Center

Hervormingsvoorstel voor de korte termijn.

Het huidige Job Center functioneert niet. Niets ten nadele van de medewerkers (!). De taak is te beperkt (tot toetsing TWV) en de werkwijze is niet effectief. Gezien de centrale rol die het Job Center moet gaan vervullen in het nieuwe stelsel is versterking van het Job Center essentieel. Zonder dat is er geen goede activering van mensen met een uitkering.

Het Job Center dient zich alleen bezig te houden met arbeidsvoorziening en niet met het proces van vergunning verstrekking en handhaving. Dat betekent dat het Job Center op zichzelf komt te staan, los van het overige deel van DPL (zie figuur 5.1). Informatie voor toetsing van TWV kan worden aangeleverd aan de vergunning verstrekkers en handhavers. Het deel van DPL dat zich met dit laatste bezighoudt kan worden samengevoegd met DAO.

Het Job Center dient zich te richten op het bij elkaar brengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Het Job Center heeft een essentiële functie bij activering van werkzoekenden (bijstand via DSZ en werkloosheidsregeling via SVZ) en op termijn ook bij de ondersteuning van mensen die gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn (ZV/OV). Daarnaast heeft het Job Center een informatiefunctie met betrekking tot het toetsen van vergunningaanvragen richting DAO/DPL en DIMAS. Het monitoren en onderzoeken van de arbeidsmarkt dient te worden geprofessionaliseerd.

Het Job Center Aruba dient zich op termijn niet te beperken tot bemiddeling, maar dient zich ook te richten op informatievoorziening, voorlichting en advies en vooral aan werkzoekenden. Hierbij moet met name worden gedacht aan studiekeuzeadvies (SKA) en beroepskeuzevoorlichting (BKV). Hiervoor dient DAO echter meer inzicht te geven in de toekomstige arbeidsvraag in combinatie met de ontwikkeling van het aanbod. Een derde functie van het Job Center - op termijn - is het scholen van werkzoekenden (3.3).

De bemiddelingsfunctie dient sterk te worden gerationaliseerd. De totale arbeidsmarkt van Aruba dient te worden bediend. Naast aanbodgerichte bemiddeling (re-integratie van werkzoekenden) dient de vraaggerichte bemiddeling te worden ontwikkeld (vacaturebehandeling voor werkgevers). Binnen elk van deze benaderingen is een veelheid aan methoden te onderscheiden, van arbeidsextensief tot arbeidsintensief. De effectiviteit verschilt per geval (type werkgever, type vacature, type sollicitant). De professionals van het Job Center dienen in staat te zijn om in bepaalde gevallen de juiste combinatie en volgorde van bemiddelingsmethoden in te zetten. Naast de praktische informatie (de kennis van de medewerkers) dient het Job Center ook gebruik te maken van systematische informatie. Door het aggregeren van procesinformatie over werkgever, vacatures, kandidaten, intake, methoden en resultaat, kan de effectiviteit en efficiëntie van de bemiddeling zeer sterk worden verhoogd.

De effectiviteit van bemiddeling is aantoonbaar hoger naarmate er meer persoonlijke inzet is van de professional. Het alleen vertrouwen op zelfredzaamheid (van werkzoekenden) leidt niet tot het gewenste resultaat. Geautomatiseerde sollicitantenbanken en vacaturebanken kunnen wel aanvullend zijn en dat zeker voor werkgevers en werkzoekenden die wel in staat zijn om elkaar te zoeken en te vinden. Het is mogelijk een metadatabase van vacatures aan te leggen, real time gebaseerd op alle bestaande online vacaturebanken en alle online vacatures van werkgevers die er zijn. Hiervoor bestaan commerciële applicaties, waarop een abonnement kan worden genomen. Een punt van aandacht hierbij zijn de taalgroepen. De aanbeveling is vooral de processen te rationaliseren en de competenties van de medewerkers op niveau te brengen. Bemiddelen is mensenwerk.

Het advies is te waken voor het al te gemakkelijk overnemen van moderniteiten van het huidige Nederlandse systeem, gezien de totaal verschillende omstandigheden. Eerder moet door Aruba worden gekeken naar de werkwijze van de arbeidsbureaus in Nederland in de periode eind jaren '80, voor de drastische bezuinigingen op arbeidsvoorzieningen, de mega-reorganisaties en mega-automatisering, toen de arbeidsbureaus nog een sterke positie op de arbeidsmarkt hadden.

Het advies is om een deskundige verandermanager aan te trekken die deze operatie in goede banen kan leiden, d.w.z. het realiseren van een goed functionerend Job Center, zonder taken met betrekking tot vergunning verstrekking en handhaving..

5.3.2 Arbeidsvoorziening d.m.v. een niet commercieel uitzendbureau

Hervormingsvoorstel voor de korte termijn.

Voorgesteld wordt de oprichting van een niet-commercieel uitzendbureau in overweging te nemen. Uitzenden biedt meer baankansen voor mensen met een uitkering dan bemiddelen, wat het Job Center nu doet, 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). Voor uitvoerige onderbouwing van dit voortel wordt verwezen naar de rapportage van E4 en specifiek de separate bijlage 2.

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 van mensen die als werkzoekende zijn ingeschreven bij DPL. Als rechtsvorm kan worden gedacht aan een stichting, dat tripartite bestuurd wordt, of kan worden. Het niet-commerciële uitzendbureau kan voorzien in een maatschappelijke behoefte waarin nu niet/gedeeltelijk wordt voorzien door commerciële uitzendbureaus: het duurzaam bevorderen van mensen met een afstand tot 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. Dit uitzendbureau werkt net zo lang op de private uitzendmarkt, totdat de private uitzendbureaus de functie van het niet-commerciële uitzendbureau kunnen overnemen. Gedacht moet worden aan een periode van minimaal tien jaar. 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.

Het idee van een niet commercieel uitzendbureau kan op veel sympathie rekenen. Er is wel veel uitleg nodig aan partijen, geen overredingskracht. De ondernemerszin is aanwezig, maar het ontbreekt aan de juiste mensen om het uit te voeren. Ook vereist de discussie omtrent het publieke Job Center (zie 5.2.1) op korte termijn alle aandacht. Punt is wel, dat als deze weg niet wordt gevolgd, er dan niets anders rest dan door te gaan met vol-

strekt ineffektieve bemiddeling (grotendeels gericht op het verstrekken van tewerkstellingsvergunningen) en inzet van relatief arbeidsintensieve en kostbare re-integratie instrumenten, die er nog niet zijn.

Met uitzenden wordt omzet en wordt een marge 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 schuldhelpverleners, 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. Gemiddeld over een periode van tien jaar is een surplus te verwachten, dat kan worden aangewend voor ondersteuning van werkzoekenden (scholing).

5.4 Arbeidsmigratie

Dit onderwerp valt buiten het pakket voor de korte termijn.

Het is bijzonder lastig om aanbevelingen te doen over arbeidsmigratie. De politieke lading is groot. Aan de ene kant wordt arbeidsimmigratie gezien als dé oplossing om in de vraag naar arbeid te voorzien. Het biedt veel flexibiliteit voor werkgevers. Bepaalde competenties zijn niet altijd op het eiland te vinden en is er geen andere mogelijkheid dan deze buiten het eiland te zoeken. Aan de andere kant wordt gewezen op verdringing van de lokale beroepsbevolking. Investerings in de lokale beroepsbevolking en studenten in het beroepsonderwijs blijven achter, wanneer er goedkopere alternatieven zijn in de vorm van arbeidsmigranten. Hetzelfde geldt voor investeringen in de kwaliteit van de arbeid. Beleid gericht op activering van de eigen beroepsbevolking komt onder druk te staan, naarmate er meer concurrentie is van arbeidsmigranten. Ook de druk op de sociale voorzieningen moeten in het oog worden gehouden.

Bij het voorgestelde hervormingspakket past de tweede lijn beter dan de eerste. De aanbeveling is dan ook om op korte termijn niets te veranderen aan de regelgeving. Een betere samenwerking tussen de betrokken instanties om het proces efficiënter in te richten is wel aan te bevelen. Daarnaast kan worden bekeken in hoeverre (legale) arbeidsmigranten kunnen worden toegelaten tot de sociale zekerheid (hoofdstuk 4). Handhaving in de richting van werkgevers en intermediairs, bij de inzet van arbeidsmigranten, heeft prioriteit, gezien de signalen van uitbuiting en intimidatie (6.2).

6 De rol van de overheid

6.1 Actualiseren wet- en regelgeving

Hervormingsvoorstel voor de korte termijn.

Een eenmalige opschoonactie is nodig om wet- en regelgeving te uniformeren en 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. Bepaalde ministerraadsbesluiten dienen te worden geformaliseerd. Er kan een meer consequente lijn 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 uitkeringsperiodes, 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 (voor de sociale zekerheid bijvoorbeeld een Kleine Gids van de Arubaanse Sociale Zekerheid). Een eenvoudig overzicht voor een breed publiek kan de *compliance* ten goede komen.

Hier ligt een relatie met onderdeel B.4.1 van het Landspakket, de verkenning van mogelijkheden van een wetgevingspool ten behoeve van (tijdelijke) versterking van de wetgevingsfunctie.

6.2 Handhaving

Hervormingsvoorstel voor de korte termijn.

Zonder voorafgaande investeringen in handhaving – met aantoonbare verbeteringen – hebben de hervormingen weinig zin. Intensievere en effectievere handhaving is nodig bij inschrijving van werknemers bij de SVB, afdracht van premies, rechtmatigheid van uitkeringen, vergunningen (TWV, uitzenden) en betaling minimumloon. Zonder versterking van de handhaving verandert er verder weinig aan de *compliance* en misstanden op de arbeidsmarkt en in de sociale zekerheid.

Bij diverse stakeholders bestaat de overtuiging, dat “klein beginnen” een begin is: duidelijke gevallen van overtredingen (door bedrijven en door burgers) zouden moeten worden aangepakt. Er kan worden begonnen om daadwerkelijk boetes uit te delen, aan burgers en bedrijven die in overtreding zijn, en deze ook te innen. Dit geldt specifiek het niet betalen van belasting en premies (zeker bij fraude), het ontduiken van het minimumloon en het werken met illegale arbeid.¹⁰ Publieke communicatie over de resultaten kan versterkend werken (de *compliance* bevorderen).

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 kennis van automatisering (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).

¹⁰ Onderdelen E2 en E3 van het Landspakket kunnen inzicht geven in de omvang van het probleem.

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). Met name 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.

Voorts moet worden gedacht aan het toezicht op het toezicht: 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.

Extra menskracht voor handhaving is belangrijk. Interne mobiliteit van ambtenaren is dan een optie. Nagegaan kan worden in hoeverre bepaalde medewerkers competenties beschikken om (met training) elders binnen de overheid in de handhaving te worden ingezet. Wellicht dat medewerkers van DPL kunnen worden omgeschoold voor handhavingstaken bij DAO. Een verdergaande oplossing is om de onderzoek kracht van alle handhavende instellingen te bundelen binnen één analyse unit. Dit betreft een bundeling van de onderzoek kracht van de Arbeidsinspectie, SVB, DSZ, DAO, DIMAS en DPL. Een verdergaande aanbeveling is daarbij DAO, DIMAS en DPL samen te voegen (5.1).

Het is van belang dat de capaciteit van de handhaving structureel omhoog gaat en aanvullende expertise wordt ontwikkeld. Wanneer bepaalde procedures op het gebied van risicoanalyse en opsporing zijn ontwikkeld en beproefd is enige afbouw wellicht weer mogelijk, maar dat kan een decennium in beslag nemen. Publieke financiering is van belang. Vanwege de onafhankelijkheid is private financiering van het publieke toezicht niet wenselijk. Wel is het een optie dat sectoren – aanvullend – in cao’s zelf controlefaciliteiten afspreken (een voorbeeld is de SNCU in de uitzendbranche in Nederland).

6.3 Sociale dialoog

Hervormingsvoorstel voor de korte termijn.

Sociale dialoog (bipartite en tripartite) is een goede manier om verbetermogelijkheden van het socialezekerheidsstelsel en het arbeidsmarktbestel te signaleren. 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 - in de SER - zal leiden tot meer begrip tussen overheid, werkgevers en werknemers, tot effectievere processen en tot meer draagvlak voor oplossingen.

Zolang sociale partners samen geen *common ground* hebben kunnen vinden voor de discussie over 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 (informele) keukentafeloverleg in Nederland in 1996.¹¹ Overeenstemming tussen sociale partners - met name over een aantal arbeidsrechtelijke uitgangspunten - kan het verdere proces van rechtsvorming vergemakkelijken. 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.

6.4 Monitoring en evaluatie

Dit onderwerp valt buiten het pakket voor de korte termijn.

Aanbevolen wordt om arbeidsmarktanalyses structureel uit te voeren en daarover te publiceren. Dit betreft in de eerste plaats de informatie over *manpowerplanning* die bedrijven aan DAO aanleveren. Daarnaast is het met behulp van administratieve data mogelijk om meer inzicht te krijgen in de vraagkant en de werking van de arbeidsmarkt, dan toe nu toe gebeurt. Met behulp van het dienstverbandenregister van SVB kan real-time inzicht

¹¹ 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).

worden verkregen in de instroom in nieuwe dienstverbanden (het equivalent van vervulde vacatures) en de mobiliteit (nieuwe dienstverbanden ten opzichte van alle dienstverbanden) naar verschillende achtergrondkenmerken (sector, salarisgroep). Geringe uitbreiding van Labour Force Survey (LFS) en secundaire analyse van LFS-gegevens door het CBS geeft inzicht in de aanbodkant van de arbeidsmarkt. Op deze wijze zijn ook UV-analyses te maken (*unemployment-vacancies*), mede gebruik makend van registergegevens van het aanbod vanuit het beroepsonderwijs en DSZ kunnen aanvullend van nut zijn.

Daarnaast is het aan te bevelen om ex ante en ex post evaluaties uit te voeren van belangrijke wetten. De kosten hiervan zijn echter hoog. Mede om deze reden is het niet onverstandig om in de komende jaren eerst meer expertise op het gebied van beleidsonderzoek te ontwikkelen op Aruba, op universitair niveau.

7 Implementatie

7.1 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 wanneer 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 en dat een minister namens de ministerraad wordt gemandateerd als opdrachtgever¹².

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 menskracht 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 komen. 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).

¹² Het ligt voor de hand om het geïntegreerde programma van hervorming van de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt in opdracht van de minister van Arbeid, Integratie en Energie, de minister van Justitie en Sociale Zaken en de minister van Volksgezondheid en Toerisme 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.

7.2 Prioriteiten, doorlooptijd en fasering

Voor het gehele hervormingspakket wordt uitgegaan van een doorlooptijd van drie jaar. Dit is *best case scenario*. In deze voorbereidingsperiode (zo spoedig mogelijk na publicatie van EI, E4 en deze notitie) 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. van bestuurlijke vaststelling van de voorgestelde hervormingen en het

Ten aanzien van de voorgestelde tijdslijnen geldt dat deze haalbare doorlooptijden 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 binnen Nederland en met de implementatie van andere delen van het Landspakket. Een nadere fasering in de planning van de voorgestelde hervormingen kan nodig zijn.

Tabel 7.1. Tijdpad voorbereiding (v) en implementatie (i) hervormingsvoorstellen

Hervormingsvoorstellen (v=voorbereiding; i=implementatie)	2022	2023	2024
1. Handhaving	v	i	
2. Sociale dialoog	i		
3. Bijstand	v	i	
4. ZV/OV	v	i	
5. Werkloosheidsregeling		v	i
6. Publieke arbeidsvoorziening (Job Center)	v	i	
7. Arbeidscontracten bepaalde tijd	v	i	
8. Ontslag (onderzoek hoogleraar)		v	i
9. Pensioenleeftijd en einde contract		v	i
10. Risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E)		v	i

Het is cruciaal dat alle aandacht als eerste uitgaat naar het versterken van de handhavingfunctie. Eerst een werkloosheidsverzekering invoeren en daarna investeren in handhaving is hetzelfde als het paard achter de wagen spannen. Hetzelfde geldt ook voor het invoeren van het eigen risico in een nieuwe ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregeling: er is hierbij adequate handhaving nodig om te voorkomen dat nieuwe risico's op werknemers worden afgewenteld. In de planning heeft dit prioriteit. Als sluitstuk volgt de werkloosheidsregeling, in combinatie met de uitfasering van Cessantia. De voorbereidingen voor de werkloosheidsregeling kunnen starten in 2023, hoewel SVB op dit moment anticipeert (wat een hele goede zaak is). Aan het einde van deze kabinetsperiode zou het totale pakket dan grotendeels in werking zijn.

7.3 Betaalbaarheid

De hervorming van de sociale zekerheid (bijstand, ZV/OV, werkloosheidsregeling en Cessantia) kan ongeveer kosten- en premieneutraal worden uitgevoerd. Rationalisering van de bijstand levert een structurele besparing op voor het land. Er is een premiedaling voor werkgevers bij ZV/OV als gevolg van een toename van het eigen risico. Op termijn levert dit beleid maatschappelijke baten op in termen van minder ziekteverzuim en minder arbeidsongeschiktheid. De werkgeverspremie van een sobere werkloosheidsregeling is relatief laag. Na implementatie van de voorstellen zijn Cessantia en ontslagkosten voor werkgevers beter te calculeren. Hierbij is een maximum bij Cessantia niet verwerkt.

De kosten en baten van de arbeidsmarkthervormingen laten zich niet of nauwelijks kwantificeren. Voor deze en vrijwel alle hervormingsvoorstellen is wetgevingscapaciteit nodig. De mate waarin onderdeel B.4.1 van het Landspakket kan worden ingevuld bepaalt in hoge mate in hoeverre de nu voorgestelde hervormingsvoorstellen kunnen worden opgepakt. Het betreft de mogelijkheden van een wetgevingspool ten behoeve van (tijdelijke) versterking van de wetgevingsfunctie. Tevens is er een directe relatie met onderdeel B.4.2, de mogelijkheden om de kwaliteit, effectiviteit en de uitvoeringskracht van de overheidsorganisatie te verbeteren.

7.4 Benodigde externe ondersteuning

De initiële kosten zijn moeilijk te schatten. In deze paragraaf wordt ingegaan op de benodigde externe ondersteuning.

Voor de implementatie is externe ondersteuning nodig. Vanwege de bestuurlijke en inhoudelijke complexiteit van de hervormingen, is het aan te bevelen de stuurgroep (zie

7.5) 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 een 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 (zie 7.5).

Voor realisatie is externe wetgevingscapaciteit een vereiste. Het gaat uiteraard niet alleen om het opstellen van wetteksten, maar om een geheel proces van rechtsvorming, met diepgaande inhoudelijke discussies met uitvoeringsorganisaties, inclusief Memorie van Toelichting, tot en met publicatie. De Directie Wetgeving en Juridische Zaken dient gedurende drie jaar te worden uitgebreid met vijf fulltime wetgevingsjuristen op senior niveau. In deze periode kan mogelijk al voorbereidend werk worden gedaan voor regelgeving in de periode daarna (o.a. een Arbowet, regulering terbeschikkingstelling van arbeid).

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 in het kader van thema B.4 van het Landspakket moeten worden bepaald.

In de laatste fase wordt de voorgestelde werkloosheidsregeling ontworpen en wordt de Arubaanse werkloosheidsregeling 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.

In de onderstaande tabel zijn per hervormingsvoorstel de belangrijkste kostenposten weergegeven. Het gaat bij de aangegeven kosten om zeer ruwe schattingen.

Tabel 7.2. Benodigde externe capaciteit en expertise

Hervormingsvoorstellen	Benodigde wetgevingscapaciteit (DWJZ)	Initiële kosten	Noodzakelijke Technische Assistentie (TA) Nederland
1. Handhaving	Aanscherping verantwoordelijkheden en bevoegdheden in verschillende landsverordeningen.	Automatiseren van werkprocessen (o.m. DSZ) en programmeren van koppelingen van registerdata. Omscholing ambtenaren tot handhavers (rechtmatigheid toetsing, opsporing).	Data- en risicoanalyse. Expertise kan afkomstig zijn van UWV e/o gemeenten in Nederland.
2. Sociale dialoog	n.v.t.	Voorlichtingsbijeenkomsten voor vakbonden en brancheorganisaties. Secretaris Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid.	Vorbereiding en ondersteuning voorlichtingsbijeenkomsten. Experts uit Nederland.
3. Bijstand	Geheel nieuwe LV en LB	Automatisering processen en training medewerkers.	Wetgevingsjuristen sociale zekerheid. Bijvoorbeeld van UWV, VNG of een gemeente en/of universiteit.
4. ZV/OV	Geheel nieuwe LV en LB	Wetgeving en inregelen kan binnen de mogelijkheden van SVB (zonder extra budget).	
5. Werkloosheidsregeling	Geheel nieuwe LV en LB. Integreeren van Cessantia.	Wetgeving en inregelen kan binnen de mogelijkheden van SVB (zonder extra budget).	
6. Job Center	Aanscherpen verantwoordelijkheden en bevoegdheden (relatie DAO, DIMAS, DPL, DSZ, SVB).	Met name ontwikkelen effectieve werkwijze en trainen medewerkers.	Consultancy bemiddeling. Consultancy niet-commercieel uitzenden (bijvoorbeeld oud-directeur START). Training intercedenten (bijvoorbeeld door ARTRA).
7. Arbeidscontracten bepaalde tijd	Aanpassing BW		n.v.t.
8. Ontslag	Aanpassen BW. Integreeren van Cessantia.		Onderzoek hoogleraar arbeidsrecht.
9. Pensioenleeftijd en einde contract	Aanpassing BW.		n.v.t.
10. Risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E)	Regeling RI&E.		n.v.t.

7.5 Uitvoerings- en governance structuur

7.5.1 Belang van een effectieve uitvoerings- en governance structuur

De hervormingen kunnen worden uitgevoerd, zodra de benodigde capaciteit en kennis beschikbaar komen. Om in deze regeringsperiode dit pakket te kunnen uitvoeren is het zaak om zo snel mogelijk in 2022 besluitvorming te organiseren over een pakket aan hervormingen, de fasering daarbinnen en de ondersteuning vanuit Nederland bij dit traject.

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 hoofddoel (een dynamische en geformaliseerde arbeidsmarkt en een gemoderniseerd en versterkt 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 ontwikkeld¹³.

7.5.2 Politieke verantwoordelijkheid en escalatie

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

¹³ 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.

7.5.3 **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 en de minister van Volksgezondheid en Toerisme 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.

7.5.4 **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 (zie 6.3). Het ligt voor de hand dat de SER - namens sociale partners - advies uitbrengt over het totale hervormingspakket en gedurende de implementatie ook adviezen over specifieke onderdelen.

Daarnaast dient de overheid de sociale partners structureel en regelmatig te informeren en om advies te vragen bij de voortgang van het gehele programma. Gedacht moet worden aan een overzichtelijke representatie van sociale partners, met materiedeskundigheid (bij voorkeur juridisch). Dit tripartite overleg is bedoeld voor partijen om elkaar wederzijds te informeren, feedback te geven, en daarmee een vertrouwensrelatie op te bouwen. Waar mogelijk kan er naar worden gestreefd om binnen het overleg zo veel mogelijk tot overeenstemming te komen. Als resultaat van dit tripartite overleg zijn er notulen met afspraken, voortgangsinformatie vanuit de overheid en schriftelijke adviezen van sociale partners samen. Wanneer overeenstemming is bereikt op belangrijke punten kan dit worden vastgelegd in een Memorandum of Understanding (MoU). Hiervoor is een strak secretariaat benodigd; dit secretariaat zou door het projectmanagement verzorgd kunnen worden, of wellicht door het bureau van de SER.

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.

7.5.5 Sturing

Onder de opdracht gevende minister(s) ressorteert de stuurgroep van het programma. De stuurgroep bestaat uit de directeuren 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, van Arbeid, Integratie en Energie en van Volksgezondheid en Toerisme. Bij problemen in de voortgang stuurt de stuurgroep bij of, bij onvoldoende resultaat, escaleert de stuurgroep naar de minister(s).

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.

7.5.6 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 onder leiding van de directeur DWJZ; en staat de ontwikkeling van een nieuwe ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregeling en een nieuwe werkloosheidsregeling onder leiding van de directeur van de SVB.

De projectteams zijn volledig Arubaans en worden bemenst door deskundige medewerkers van de betrokken organisaties/diensten (o.a. juristen). Waar nodig kunnen de projectgroepen worden ondersteund door deskundigen uit Nederland (SZW, UWV, VNG, gemeenten, wetenschappers, trainers, enzovoort, maar vooral juristen).

7.5.7 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.

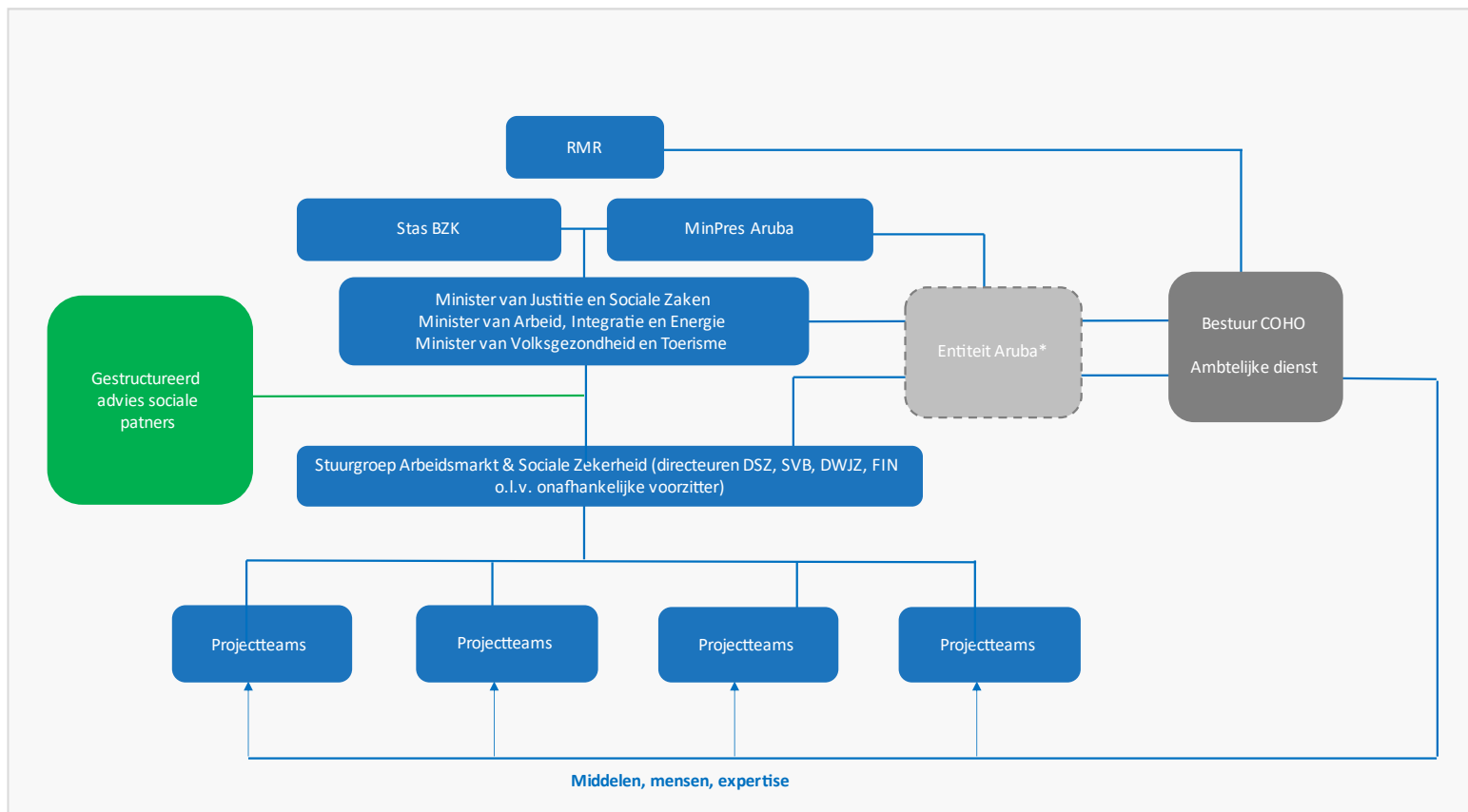
Ten aanzien van de monitoringrol is essentieel dat het COHO toegang heeft tot adequate en actuele voortgangsinformatie. Gezien de opdracht gevende rol van de minister(s) ligt het in de rede de voortgangsrapportages van de stuurgroep, door tussenkomst en na vaststelling van de minister(s), en via de entiteit 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.

7.5.8 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 7.1. Uitvoerings- en governance structuur



De Beleidsonderzoekers

Schipholweg 103
2316 XC Leiden

071 566 59 47
info@beleidsonderzoekers.nl