

Sociale zekerheid Curaçao

Knelpunten, hervormingen en implementatie

Deelrapport 4 – Haalbaarheid en Implementatie

24-3-2023

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

Sociale Zekerheid Curaçao – Deelrapport 4 – Haalbaarheid en Implementatie

Knelpunten, hervormingen en implementatie

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

Amsterdam, Economisch Bureau Amsterdam, maart 2023

Herengracht 514, 1017 CC Amsterdam

In opdracht van:



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

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

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

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
2. Haalbaarheid	5
3. Implementatie	13

1. Inleiding

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

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

De centrale doelstellingen van dit onderzoek zijn:

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

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

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

Het onderzoek heeft betrekking op de bijstand, arbeidsongeschiktheid (ziekteverzekering en ongevallenverzekering), werkloosheid, Cessantia, AOV en aanvullende pensioenen.

Dit deelrapport 4 presenteert de resultaten en bevindingen van fase 4 (haalbaarheid, hoofdstuk 2) en bevat het implementatieplan (fase 5, hoofdstuk 3).

De conclusies met betrekking tot de haalbaarheid volgen na en uitgebreide ronde van presentaties aan en gesprekken met sociale partners, stakeholders en deskundigen waarin de voorstellen voor verbetering, inclusief de financiële effecten, zijn getoetst. Het implementatieplan betreft een voorstel van de onderzoekers, gebaseerd op de voorgaande fasen van het onderzoek, voor een realistische en haalbare uitvoering. Het implementatieplan bevat voorts een governance-structuur voor de uitvoering en een indicatief implementatiebudget.

Het onderzoek is uitgevoerd onder begeleiding van een commissie bestaande uit vertegenwoordigers van het Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn van Curaçao (SOAW), het Ministerie van Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid van Nederland (SZW), de Sociale Verzekeringsbank van Curaçao (SVB), het Ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur van Curaçao (GMN), het Ministerie van Economische Ontwikkeling (MEO), de Nationale Hervormingscommissie van Curaçao (NHC) en de Tijdelijke Werkorganisatie van Nederland (TWO). De onderzoekers zijn de leden van de begeleidingscommissie erkentelijk voor hun begeleiding en inbreng tijdens het onderzoek.

Tot slot willen de onderzoekers het Ministerie van SOAW en de SVB in het bijzonder bedanken voor het ter beschikking stellen van gedetailleerde data over de sociale zekerheid van Curaçao. Mede hierdoor kon het onderzoek aanzienlijk worden verrijkt.

2. Haalbaarheid

Inleiding

Hervorming van het sociale zekerheidstelsel staat al langere tijd op de agenda van Curaçao. Verschillende organisaties hebben aanbevelingen gedaan om het sociale zekerheidssysteem te verbeteren: het Ministerie van SOAW, de SVB, het IMF, het Cft en de sociale partners hebben diverse voorstellen gedaan. Recent lag de nadruk veelal op de betaalbaarheid en de financiële houdbaarheid. Aanbevelingen zijn tot op heden niet of beperkt tot implementatie gekomen. Een integrale hervorming van het stelsel gericht op een adequaat sociaal vangnet voor de bevolking van Curaçao en financiële houdbaarheid van het stelsel, ontbrak tot nu toe.

Het IMF benadrukt het belang om het sociale zekerheidsstelsel als geheel te versterken (IMF, 2022). Al eerder wees het IMF op het ontbreken van een adequaat sociaal vangnet voor kwetsbare groepen (IMF, 2020, 2021 en 2022). Zo adviseerde het IMF de bijstand opnieuw in te richten en te ontwikkelen tot een systeem dat werken in de informele sector tegengaat (IMF, 2020 en 2021). Voorts wees het IMF op het belang van een werkloosheidsregeling, en op revisie van het ontslagrecht, om mobiliteit op de arbeidsmarkt te vergroten en een betere bescherming te bieden aan werknemers (IMF, 2020).

Het College financieel toezicht (Cft) benadrukt al langer de noodzaak van hervorming van het sociale zekerheidsstelsel en in het bijzonder de AOV (Cft, o.a. 2015 en 2022). Het Cft acht het essentieel dat Curaçao hervormingen doorvoert op dit terrein, zodat toekomstperspectief wordt geboden aan de bevolking, werknemers, bedrijven, werklozen, ouderen, jongeren en sociaal zwakkeren. Het Cft wijst op de financiële risico's van het huidige stelsel en uit zorgen over de uitvoering van de beheersmaatregelen. Tevens wijst het Cft op het belang van handhaving (Cft, 2022).

In de afgelopen jaren heeft de Curaçaose overheid, in het bijzonder het Ministerie van SOAW, regelmatig aandacht besteed aan de sociale zekerheid. Er zijn beleidsnotities uitgebracht, zoals over het verhogen van de naleving door intensivering van de handhaving, suppletie voor on- en minvermogenden, en het activeren van de bijstand. In 2008 is door het Ministerie van SOAW, in dialoog met sociale partners, voorgesteld Cessantia om te zetten in een werkloosheidsregeling. De SVB heeft in de afgelopen jaren diverse voorstellen gedaan tot het beheersen van de sociale fondsen en de uitvoeringskosten. Ook zijn er verschillende voorstellen om de AOV-uitgaven te beheersen, zoals door een korting op de AOV-uitkering (algemeen en alleen voor mensen in het buitenland), het opheffen van de kerstbonus en verhoging van de AOV-leeftijd. Daarnaast deed de SVB voorstellen om de ZV effectiever in te richten, zoals aanpassing van de Carensdagen, opheffing van de terugwerkende krachtregel, aanpassing van de definitie van passende arbeid, latere medische controles, scherper formuleren van de loondoorbetaling in de ZV, verhoging van het eigen risico, en verlaging van de ZV-uitkering. Er zijn op onderdelen beperkte resultaten geboekt. De aandacht is de laatste jaren vooral uitgegaan naar het beheersen van de kosten.

De financiën van de SVB dreigen in de komende jaren onhoudbaar te worden door de vergrijzing en de economische stagnatie/neergang die al jaren in gang zijn. Van de sociale verzekeringen zorgt de AOV-regeling voor de grootste financiële tekorten; en deze nemen snel toe. Om de tekorten in de sociale fondsen terug te dringen, heeft Curaçao beheersmaatregelen getroffen. In juli 2021 heeft de Raad van Ministers daartoe pakketten goedgekeurd. Voor de sociale zekerheid betekende dit een korting voor AOV-gerechtigden in het buitenland, ZV-besparingen, een bezuiniging op de administratieve kosten van de SVB en extra premieopbrengsten vanwege een compliance-traject. Voor het zorgstelsel gelden er ook maatregelen. Het compliance-traject en de besparingen op beheerskosten voorlopen volgens plan, maar de besparing op de AOV is vertraagd en de ZV-besparingen lijken niet op korte termijn gerealiseerd te kunnen worden. De ZV-besparingen bestaan uit een verhoging van het werkgeversrisico (Carensdagen) en de uitbreiding van het begrip 'normale arbeid' in de ziekteverzekering. Door tegenslagen in de realisatie van de beheersmaatregelen zullen er aanvullende maatregelen nodig zijn.

De in dit onderzoek gedane hervormingsvoorstellen hebben een breder perspectief dan alleen betaalbaarheid en financiële houdbaarheid. De hervormingen beogen een versterking van het stelsel vanuit sociale zekerheidsdoelstellingen te realiseren en tevens zorg te dragen voor een betaalbaar en structureel financieel houdbaar stelsel. De hervormingsvoorstellen zijn onder sociale partners, stakeholders en deskundigen getoetst op haalbaarheid.

Doelen van modernisering en versterking van het sociale zekerheidsstelsel

De voorstellen tot modernisering en versterking van het socialezekerheidsstelsel hebben tot doel:

- Inkomensondersteuning te bieden voor mensen die niet zelfstandig in hun levensonderhoud kunnen voorzien (bijstand);
- Inkomensverlies te beperken in geval van ziekte en arbeidsongeschiktheid (arbeidsongeschiktheid) en investeringen in werknemers en de kwaliteit van de arbeid te stimuleren;
- Inkomensverlies te beperken bij verlies van werk (werkloosheid);
- Inkomenszekerheid te bieden na pensionering (oudedagsvoorziening).

Met modernisering van het sociale zekerheidsstelsel worden sporen uit het verleden opgeruimd, wordt rekening gehouden met hedendaagse normen en waarden, en met toekomstige ontwikkelingen (demografie en economie). Met versterking van het stelsel worden prikkels op de juiste plek gelegd, zodat het stelsel activerend is voor werknemers en werkgevers, en wordt ervoor gezorgd dat het stelsel voldoende zekerheden biedt en een bijdrage levert aan een stabiel en hoger welvaartsniveau. Het stelsel dient financieel haalbaar en voor de langere termijn houdbaar te zijn. Financiële houdbaarheid gaat ook over de verdeling tussen generaties: jongeren dienen van dezelfde arrangementen te kunnen genieten als de huidige generatie.

Economische context

De economische uitgangssituatie van Curaçao is zorgwekkend. De economie is gedurende lange tijd gekrompen en het land is jaar op jaar armer geworden. De beperkte schaalgrootte en de openheid van de economie maakt haar kwetsbaar voor schokken, zoals het instorten van de handel met Venezuela, het stilvallen van de olieraffinaderij en de coronacrisis. De werkloosheid is hoog en de het armoedeprobleem wordt steeds nijpender. De overheidsfinanciën zijn de afgelopen jaren verslechterd. De overheidsschuld is tot bijna onhoudbare proporties gegroeid. Daarnaast kent Curaçao een hoge collectieve lastendruk wat zijn weerslag heeft op de economie.

In de afgelopen jaren is de bevolking gekrompen, waarmee de draagkracht voor financiering van het sociale zekerheidsstelsel is afgenomen. Dit wordt verder versterkt door een lage en afnemende arbeidsparticipatie, wat samenhangt met vergrijzing en een grote groep immigranten uit voornamelijk Venezuela, Colombia, Haïti en de Dominicaanse Republiek. Voor een deel gaat het om mensen die niet bijdragen aan de financiering van de zorg en de sociale zekerheid, maar er deels wel gebruik van maken.

De werkloosheid en de jeugdwerkloosheid zijn hoog. Veel werkzoekenden zijn langdurig werkloos en hun uitzicht op een formele baan is gering. Informele arbeid komt dan ook veel voor. Er is sprake van een tweedeling op de arbeidsmarkt: enerzijds werknemers met vaste contracten en anderzijds mensen met vele tijdelijke onzekere contracten, dan wel informele activiteiten.

Het huidige sociale zekerheidsstelsel voorziet onvoldoende in een adequaat sociaal vangnet. De bijstand is verre van voldoende om in de primaire levensbehoeften te kunnen voorzien en is jarenlang niet geïndexeerd. De AOV is evenmin toereikend en is evenmin jarenlang niet geïndexeerd. Er is sprake van een scheve inkomensverdeling en circa 30 procent van de bevolking leeft onder de armoedegrens. Het sociale zekerheidsstelsel werkt onvoldoende activerend en stimuleert informaliteit.

Tabel 1 Kernindicatoren Curaçao, Aruba, Sint Maarten en het Caribisch gemiddelde.

	Curaçao	Aruba	Sint Maarten	Caribisch gemiddelde ¹
Overheidsschuld, 2021	89,2	105,6	60,9	72,2
Bbp/hoofd (USD), 2021	17.870	28.683	26.889	9.352
Bbp-groei (vijfjarig gemiddelde), 2015-2019	-1,6%	2,0%	-0,4%	0,5%
Vergrijzing (65+ per 100 15-65 jarigen), 2017	25	19	10	13
Levensverwachting, 2016	78	76	78	73
Participatiegraad 15+, 2016-2018	56	67	71	62
Werkloosheid, 2021	19,7	8,8	13,0	9,8

Bronnen: Economisch Bureau Amsterdam (2023), o.b.v. databestanden van World Development Indicators van de Wereldbank, IMF World Economic Outlook, Artikel IV-documenten van het IMF, Department of Statistics Sint Maarten (2017 en 2019), online databestanden van het CBS Curaçao en Hermans en Kösters (2019).

Vergeleken met andere landen in de Caribische regio blijven de economische prestaties van Curaçao achter. In 2021 is het bbp per capita op Curaçao (18 duizend dollar) weliswaar hoger dan het Caribisch gemiddelde (9 duizend dollar), maar vergeleken met Aruba (29 duizend dollar) en Sint Maarten (27 duizend dollar) is het inkomen per hoofd op Curaçao aanmerkelijk lager. In de periode 2015-2019 was de gemiddelde groei van het bbp op Curaçao negatief (-1,6 procent). De gehele Caribische regio kende in dezelfde periode een lichte groei, terwijl Aruba in die periode een bovengemiddelde groei heeft laten zien (2 procent). De bevolking op Curaçao is meer vergrijsd dan in

¹ Het Caribisch gemiddelde is gebaseerd op Antigua en Barbuda, De Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Jamaica; St. Kitts en Nevis, St. Lucia, St. Vincent en de Grenadines, Suriname, en Trinidad en Tobago

andere landen in de Caribische regio en vergrijst sneller. De participatiegraad is met 56 procent laag vergeleken met de regio en de werkloosheid is met 20 procent substantieel hoger dan in de rest van het Caribisch gebied.

Binnen de huidige economische context is een goed sociaal zekerheidsstelsel meer nodig dan ooit. Tegelijkertijd bieden deze omstandigheden weinig perspectief op een financieel houdbaar sociaal vangnet. Daar komt bij dat er geen tijd meer verloren kan gaan: door vergrijzing en afname van de bevolking ontstaat steeds meer druk op het stelsel. Achtereenvolgende regeringen hebben nagelaten de nodige hervormingen door te voeren, waardoor de financiële druk verder is toegenomen, en de te nemen maatregelen pijnlijker zijn geworden.

Financiële haalbaarheid

De voorgestelde hervormingen van de sociale zekerheid op Curaçao zijn financieel haalbaar en houdbaar en leiden nauwelijks tot extra werkgeverslasten. Hierbij dienen de volgende kanttekeningen te worden geplaatst:

- Het verhogen van de bijstandsuitkering is een maatregel die maatschappelijk noodzakelijk is. Een verhoging tot 70 procent van het minimumloon geldt als een lange termijn perspectief, wanneer de uitvoering van de bijstand is verbeterd en de overheidsfinanciën ruimte bieden. Op korte termijn (2024) kan echter al een substantiële verbetering worden gerealiseerd door de bijstand voor alleenstaanden te verhogen naar 30 procent en voor gehuwden naar 52 procent van het minimumloon². Met ANG 14 miljoen aan extra jaarlijkse lasten is deze verbetering betaalbaar.
- Er is sprake van een premiestijging voor werkgevers bij de invoering van een nieuwe werkloosheidsregeling. De economische en maatschappelijke opbrengsten zijn evenwel substantieel.
- Tegenover een premiestijging bij invoering van een werkloosheidsregeling, staan premiedalingen die gepaard gaan met het verlengen van de loondoorbetalingsperiode en met het verdwijnen van het verzekeringsdeel van Cessantia.
- Er moeten keuzes worden gemaakt die de AOV structureel financieel houdbaar maken. Hoe langer het maken van een keuze wordt uitgesteld, hoe groter het financiële probleem wordt, en hoe pijnlijker de maatregelen worden om het financiële probleem op te lossen.
- De financiële gevolgen van de verschillende voorstellen zijn afhankelijk van de keuzes die worden gemaakt ten aanzien van de maatvoering van de diverse regelingen (toegangscriteria, hoogte en duur van de uitkering).

De financiële implicaties van de voorstellen zijn samengevat in de onderstaande tabel.

² Hiermee blijft de bestaande verhouding van bijstandsuitkeringen aan alleenstaanden en gehuwden in tact.

Tabel 2 Financiële effecten voorgestelde hervormingen.

	Publieke financiën (structurele effecten 2030 en 2050)				Kosten voor werkgevers (structurele effecten 2030 en 2050)					
	2030		2050		2030			2050		
Basisvarianten	Uitgaven	Inkomsten	Uitgaven	Inkomsten	Directe kosten	Premies	Premie-equivalent	Directe kosten	Premies	Premie-equivalent
Bijstand										
o Bijstand naar 30 procent van het minimumloon	+15		+14							
o Bijstand naar 50 procent van het minimumloon	+42		+39							
o Bijstand naar 70 procent van het minimumloon	+69	-	+65	-	-	-	-	-	-	-
o Volume- en stimuleringsbeleid	-1,6	+0,2	-2,0	+0,3	-	-	-	-	-	-
Arbeidsongeschiktheidsregeling										
o 80% doorbetaling, eigen risico eerste 6 maanden, screening	-23	-21	-27	-26	+32	-23	0,0%	+29	-28	-0,5%
Werkloosheid										
o Werkloosheidsregeling (3 maanden, 70 procent loon, referte 12 maanden)	+21	+26	+24	+30	-	+24	+1,3%	-	+27	+1,3%
Cessantia										
o Verdwijnen Cessantia-verzekering	-2	-2	-2	-2	-	-2	-0,1%	-	-2	-0,1%
AOV										
o Verhoging AOV leeftijd (67 in 2030, daarna koppeling aan levensverwachting)	-90	+34	-111	+54	-	+10	-	-	+14	-
o Vervroegd pensioen in ruil voor korting	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
o Extra heffing omzetbelasting (1 procent) t.b.v. AOV-fonds	-	+89	-	+104	-	-	-	-	-	-
o Vergroting premiegrondslag (ANG 150.000)	-	+14	-	+13	-	+9	-	-	+8	-
o Kostendeckende premie	-	+158	-	+181	-	+95	-	-	+109	+4,3%
o Verhoging premie voor inkomens > ANG 100.000 naar 8 procent	-	+10	-	+9	-	+6	+0,002%	-	+5	+0,002%
o Heffing AOV-premie bij 65-plussers (boven ANG 4.000, 6 procent)	-	+1	-	+1	-	-	-	-	-	-
o Verhoging AOV-toelage naar ANG 250 per maand	+19	-	+17	-	-	-	-	-	-	-
o Verhoging korting niet ingezetenen (naar 25 procent)	-13	-	-14	-	-	-	-	-	-	-

Bronnen: Economisch Bureau Amsterdam en SEO Economisch Onderzoek (2023).

Bij de bijstand leidt het invoeren van volume- en activeringsbeleid tot structureel lagere uitgaven en hogere belastinginkomsten. Per saldo levert dit in 2050 een batig saldo op van ruim ANG 2 miljoen jaarlijks. Het verhogen van de bijstand voor alleenstaanden tot 30 procent van het minimumloon, en voor gehuwden tot 52 procent, leidt tot jaarlijks extra uitgaven van ANG 14 miljoen.

Het samenvoegen van de ZV en de OV tot één arbeidsongeschiktheidsregeling en het invoeren van een langere loondoorbetalingsperiode is budgetneutraal voor de publieke financiën. Ook voor het collectief van werkgevers is invoering van een nieuwe arbeidsongeschiktheidsregeling kostenneutraal, omdat de langere loondoorbetalingsperiode gepaard gaat met een proportionele daling van de premie. De regeling resulteert in ANG 28 miljoen lagere publieke uitgaven, ANG 26 miljoen lagere publieke premie- en belastinginkomsten, ANG 29 miljoen hogere uitgaven voor werkgevers, ANG 28 miljoen lagere premieafdrachten door werkgevers en een premiedaling van 0,5 procentpunt. Op termijn is een verdere premiedaling mogelijk, wanneer het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid dalen als gevolg van de maatregelen van werkgevers.

Een nieuwe werkloosheidsregeling kan worden gerealiseerd met een kostendekkende werkgeverspremie van 1,3 procent. Daarnaast levert een werkloosheidsuitkering een besparing op publieke uitgaven op vanwege een minder groot beroep op de bijstand en aanvullende belastingopbrengsten. Daarnaast zijn er wezenlijke economische en maatschappelijke effecten die niet zijn gekwantificeerd.

Het faillissementsdeel van Cessantia, waarvoor werkgevers een premie betalen, kan met invoering van een werkloosheidsregeling worden afgeschaft. Dit betekent een besparing voor werkgevers van ANG 2 miljoen per jaar. Het bestaande Cessantia-fonds kan als startkapitaal dienen voor het werkloosheidsfonds. Een belangrijk punt van aandacht is een overgangsregeling die nodig is ter compensatie van opgebouwde rechten van werknemers, wanneer zou worden besloten om Cessantia als geheel op te heffen.

Het belangrijkste beoogde financiële effect wordt gerealiseerd met hervorming van de AOV. Er zijn diverse oplossingsrichtingen onderzocht, inclusief een verplicht basispensioen. Drie daarvan voorzien elk afzonderlijk in structurele financiële houdbaarheid van de AOV. Met een kostendekkende premie vanaf 2050 is jaarlijks een bedrag van ANG 181 miljoen gulden gemoeid om de uitgaven te dekken. Een procent extra omzetbelasting ten behoeve van het AOV-fonds levert ANG 104 miljoen op. Deze twee maatregelen dekken het tekort van ANG 181 miljoen voor een groot deel, maar werken negatief uit voor de economie (hogere prijzen, lagere koopkracht, minder bestedingen, minder werkgelegenheid). Het verhogen van de AOV-leeftijd is zowel economisch als maatschappelijk de aanbevolen route, omdat deze maatregel de lasten eerlijk verdeelt tussen generaties en tevens geen lastenverzwaring met navenante economische verstoringen kent. Door in het jaar 2030 de AOV-leeftijd te verhogen tot 67 jaar, en vervolgens te koppelen aan de levensverwachting, is het mogelijk om de overheidsfinanciën jaarlijks structureel met ANG 165 miljoen te verbeteren. Met enige aanpassingen in de maatvoering kan het tekort van ANG 181 miljoen met deze maatregel worden gecompenseerd. Alle overige onderzochte maatregelen bieden te weinig soelaas.

Economische effecten

Van de voorgestelde hervormingen zijn positieve economische effecten te verwachten:

- Ten eerste werkt de werkloosheidsregeling als een stabilisator voor de economie en dient als zodanig als een instrument om conjunctuurschommelingen te dempen. Inkomensondersteuning in tijden van economische neergang voorkomt verdere daling van de consumptie (*consumption smoothing*). Hiermee wordt een zichzelf versterkend effect van economische neergang en werkloosheid tegengegaan. Tegelijkertijd worden maatschappelijke kosten die zijn verbonden aan werkloosheid beperkt, zoals sociale problemen en criminaliteit.
- Een tweede voordeel van de werkloosheidsregeling is dat het een adequaat instrument is om economische schokken op te vangen. Met een werkloosheidsregeling bestaat er een juridische en financiële infrastructuur en een uitvoeringsstructuur om de sociaaleconomische gevolgen van schokken met een zware impact, zoals bij corona, te verzachten. Zo kunnen tijdens ernstige economische schokken met langdurige gevolgen de parameters van de werkloosheidsregeling – zoals de duur/hoogte van de uitkeringen en/of de toegangseisen – zodanig worden aangepast opdat negatieve effecten effectief kunnen worden gemitigeerd.
- Een derde positief economisch effect van de werkloosheidsregeling is dat de werking van de arbeidsmarkt erdoor verbetert (*matching*). De inkomensondersteuning voorkomt dat werklozen in acute financiële problemen komen en noodgedwongen suboptimale keuzes maken, zoals een weinig passende baan of informeel werk. Men heeft meer tijd om naar geschikte baan te zoeken.

Economische baten zijn er ook bij de andere maatregelen (bijstand, ZV en OV), zoals hogere kwaliteit van de arbeid. Op termijn daalt het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid, wat leidt tot hogere productiviteit.

Maatschappelijke haalbaarheid

Bij de sociale partners, stakeholders en deskundigen is getoetst in hoeverre de hervormingsvoorstellen maatschappelijke haalbaar zijn. De voorstellen, inclusief de financiële effecten, zijn gepresenteerd aan en besproken met vertegenwoordigers van de overheid, uitvoerende diensten, werkgevers- en werknemersorganisaties, deskundigen en adviesorganen. Uit deze gesprekken komt het volgende algemene beeld naar voren:

Haalbaarheid pakket als geheel

Er bestaat bij alle stakeholders grote belangstelling voor het thema sociale zekerheid. Tegelijkertijd is het in deze fase voor sociale partners en stakeholders niet mogelijk om standpunten in te nemen. De materie en de voorstellen zijn voor velen nieuw. De stakeholders hebben begrip voor de voorstellen en de grondhouding ten aanzien van de hervormingen is positief.

- Het pakket van hervormingen wordt als logisch gezien. Stakeholders erkennen het belang ervan voor een goed functionerend sociaalzekerheidsstelsel, voor de financiële houdbaarheid, voor de economie, en voor een inclusieve samenleving.
- Gezien de problematiek van de sociale zekerheid in het algemeen, de lage uitkeringen en de acute problematiek van de AOV in het bijzonder, is duidelijk voor stakeholders dat niets doen geen optie is.
- Het voorgestelde pakket betreft geen bezuinigingsoperatie, maar vertrekt vanuit de doelstelling van een goed werkend stelsel, een adequaat sociaal vangnet voor de bevolking van Curaçao, en met prikkels op de juiste plaats. Voorst dient er sprake te zijn van betaalbaarheid en houdbaarheid. Deze benadering kan op een breed draagvlak rekenen.
- Beoordeling van, en besluitvorming over, hervormingen van de sociale zekerheid kan alleen plaatsvinden wanneer deze in samenhang worden gezien met hervormingen van de arbeidsmarkt. Daarin moeten de hervorming van de sociale zekerheid en de hervorming van de arbeidsmarkt worden benaderd als één coherent en gebalanceerd pakket.
- De sociale partners – werkgevers- en werknemersorganisaties – zijn niet alleen belangrijke stakeholders; zij dienen ook een stevige positie te hebben in het implementatietraject van de hervormingen. Inhoudelijke ondersteuning van vakbonden hierbij is noodzakelijk.
- Stakeholders wijzen op het risico dat verbeteringen in het stelsel ongewenste effecten kunnen hebben, zoals meer misbruik, oneigenlijk gebruik en deactivering:
 - Een verhoging van de bijstand zal op korte termijn niet tot minder informeel werk leiden, omdat de uitkering na verhoging nog steeds (ver) beneden het bestaansminimum ligt. Niet valt uit te sluiten dat een gunstiger regeling juist meer deactiverend werkt.
 - Meer werknemers zullen oneigenlijk gebruik proberen te maken van een (langdurige) arbeidsongeschiktheidsuitkering, zeker wanneer (medische) controle onvoldoende aanwezig is.
 - De introductie van een werkloosheidsregeling kan deactiverend werken voor een deel van de uitkeringsontvangers, een effect dat ook optrad bij de covid-maatregelen voor werkloze werknemers.
 - De verlenging van de loondoorbetalingsperiode zal door een deel van de werkgevers worden afgewenteld op werknemers: langer geen loondoorbetaling en eerder ontslag.
- Deze door stakeholders gepercipieerde risico's kunnen remmend werken bij het doorvoeren van veranderingen in het stelsel, omdat partijen daardoor huiverig zijn.
- Breed wordt gedeeld dat de handhaving op alle terreinen sterk moet verbeteren. Tegelijkertijd bestaan bij stakeholders grote twijfels of dit ook zal gebeuren.
- Om fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan is stringentere regelgeving nodig. Dit leidt tot meer complexiteit en tot een zwaardere belasting van de uitvoering. De uitvoering kan complexere regelgeving op dit moment veelal niet aan.
- Politiek commitment en externe ondersteuning (capaciteit, expertise, middelen) zijn noodzakelijke voorwaarden voor succesvolle implementatie van dit complexe (inhoudelijk, maatschappelijk, bestuurlijk) hervormingstraject. Over deze voorwaarden bestaat onzekerheid c.q. zorg bij stakeholders of ze daadwerkelijk ingevuld zullen worden, zowel aan Curaçaose als aan Nederlandse zijde.
- De verschillende stappen in het hervormingstraject moeten vooraf goed worden gedefinieerd met duidelijke criteria en mijlpalen.
- Er dient een intensief communicatie-, educatie- en overlegtraject vooraf te gaan aan de implementatie van de voorgestelde hervormingen, richting de sociale partners, stakeholders en de bevolking.
- Het gehele hervormingstraject (sociale zekerheid en arbeidsmarkt) moet in maximaal vijf jaar zijn gerealiseerd (in 2028), met uitzondering van enkele stappen die een langere adem vergen. Gestart zou moeten worden met veranderingen die relatief eenvoudig zijn door te voeren en die vrij snel tot positieve effecten leiden. Een combinatie van 'zoet' en 'zuur' is aan te bevelen.

Draagvlak per regeling

Bijstand

- Dat de uitvoering van de bijstand sterk moet verbeteren, daarover is iedereen het eens.
- Verhoging van de bijstand is maatschappelijk noodzakelijk en er bestaat hiervoor een breed draagvlak.

ZV en OV

- Er bestaat begrip voor samenvoeging van de ZV en de OV tot één arbeidsongeschiktheidsregeling (AO-regeling). De voordelen zijn evident, niet in de laatste plaats om leemtes in de regelgeving/de werknemerskring op te vullen.
- Belangrijk is dat verlenging van de loondoorbetalingsperiode gepaard gaat met een proportionele daling van de premie.
- Het stimuleren van preventief ziekteverzuimbeleid door een financiële prikkel voor werkgevers (verlenging loondoorbetalingsperiode) is voor Curaçao nieuw, maar daardoor niet ongewenst. Wat betreft de verlenging van de loondoorbetalingsperiode in een nieuwe AO-regeling bestaat terughoudendheid, omdat verwacht wordt dat werknemers hiervan de dupe kunnen worden. Men erkent dat handhaving een noodzakelijke voorwaarde is. Bovendien moet rekening worden gehouden met ingrijpende effecten voor kleine werkgevers.
- Diverse stakeholders zijn tegen een eigen risico voor werknemers gedurende de eerste AO-dagen.
- Verschillende stakeholders zijn van mening dat een periode van 26 weken loondoorbetaling te lang is, met name voor het midden- en kleinbedrijf. Een termijn van zes weken wordt door verschillende stakeholders als meer realistisch gezien.
- De implementatie van hervorming van de ZV en OV trekt een zware wissel op de uitvoering (SVB). Daarbij dienen door Curaçao op tal van punten nog beslissingen te worden genomen over de uitwerking van de regeling. Invoering op korte of middellange termijn kan niet worden verwacht, vanwege de complexiteit, de belasting van SVB en prioriteit van de andere hervormingsvoorstellen. Bovendien kan met verlenging van de loondoorbetalingsperiode al een eerste substantiële stap worden gezet.
- Verlenging van de loondoorbetalingsperiode vereist effectieve controle en handhaving, zodat werknemers niet de dupe worden van werkgevers die weigeren loon door te betalen. Een alternatief voor een verlengende loondoorbetalingsperiode is premiedifferentiatie, waarbij werkgevers met hoog ziekteverzuim een hogere premie betalen dan werkgevers met laag ziekteverzuim.

Werkloosheidsregeling

- Er bestaat breed draagvlak voor een werkloosheidsregeling. Ook hierbij wordt gewezen op het belang van handhaving en activering, om misbruik te voorkomen.

Cessantia

- Er is begrip voor het afschaffen van het faillissementsdeel van de Cessantieregeling. Het afschaffen van Cessantia als geheel lijkt minder eenvoudig vanwege de opgebouwde rechten van werknemers. Een overgangsregeling is dan ook noodzakelijk.

AOV

- Ten aanzien van de AOV realiseren de sociale partners en stakeholders zich dat ingrijpen onontkoombaar is. De stakeholders zien dat het financiële probleem snel onbeheersbaar wordt en dat op korte termijn een beslissing moet worden genomen.
- De voorgestelde maatregel om de AOV-leeftijd te verhogen wordt niet door alle stakeholders met enthousiasme ontvangen; tegelijkertijd is er wel begrip voor. Hierbij speelt de eerdere verhoging van 60 naar 65 jaar, en de snelle invoering daarvan, mee.
- Met een afdoende gewenningsperiode wordt de kans op maatschappelijke acceptatie van de maatregel aanzienlijk vergroot. Stakeholders onderkennen dat de maatschappelijke pijn wordt verzacht, wanneer het verhogen van de AOV-leeftijd pas in 2030 plaatsvindt en de bevolking en het bedrijfsleven hebben kunnen anticiperen op de gevolgen van de maatregel.
- Het koppelen van de AOV-leeftijd aan de levensverwachting wordt door alle stakeholders gezien als verstandig, niet in de laatste plaats omdat hiermee een structurele oplossing is verankerd en herhaling van lastige politieke en maatschappelijke discussies wordt voorkomen.
- Verschillende stakeholders wijzen op het belang van het gelijktrekken van de pensioengerechtigde leeftijd met de AOV-leeftijd. Dit vereist een wettelijke maatregel en dit zou gerealiseerd moeten worden vóór het verhogen van de AOV-leeftijd. Diverse werknemers volgen een cao of hebben een arbeidscontract met 60 jaar als pensioendatum. Zonder wettelijke aanpassing van de pensioenleeftijd zou het verhogen van de

AOV-leeftijd leiden tot pensioentekorten bij werknemers die gedwongen met pensioen moeten gaan voor de AOV-leeftijd.

Aanpassingen ten aanzien van de initiële voorstellen

Naar aanleiding van de toetsing van de voorstellen onder de sociale partners, stakeholders en deskundigen, zijn drie aanpassingen gedaan ten opzichte van de initiële voorstellen:

1. Voor de **bijstand** wordt op korte termijn een verhoging van de uitkering voorgesteld naar 30 procent van het minimumloon voor alleenstaanden en naar 52 procent van het minimumloon voor gehuwden. Verdere stapsgewijze verhogingen worden voor de langere termijn voorzien en zijn afhankelijk van de versterking van de uitvoering en de handhaving en van ruimte in de overheidsfinanciën.
2. Voor **arbeidsongeschiktheid** wordt als eerste stap op korte termijn voorgesteld een verlenging van de loon-doorbetalingsperiode. Het ontwikkelen en invoeren van een geïntegreerde AO-regeling wordt voorgesteld voor de lange termijn.
3. Voor de **AOV** wordt de eerste stap van verhoging van de AOV-leeftijd naar 66 jaar in 2025 zoals initieel voorgesteld, geschrapt; en wordt volstaan met een verhoging naar 67 in 2030. Wel is van belang dat de besluitvorming en aankondiging in 2024 plaatsvindt. Voor de tekorten die in het AOV fonds ontstaan tussen nu en 2030 dient een financiële oplossing te worden gevonden.

3. Implementatie

Inleiding

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

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

De hervormingen die worden voorgesteld zijn gericht op een verbeterd sociaal vangnet en zijn getoetst op financiële haal- en houdbaarheid. Alle stappen die in dit onderzoek zijn gezet – de analyse van knelpunten en lacunes in het huidige stelsel, het ontwerp van de hervormingen, de financiële effecten en de haalbaarheid – zijn besproken met en getoetst bij sociale partners, belanghebbenden en deskundigen. De conclusie is dat het pakket van hervormingen over het algemeen als een logisch en samenhangend pakket wordt gezien en dat er begrip voor is. Daarmee is een begin gemaakt voor het creëren van draagvlak voor het voorgestelde pakket van hervormingen.

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

Dit implementatieplan omvat de voorgestelde hervormingen voor modernisering en verbetering van de sociale zekerheid, de stappen die gezet moeten worden om tot implementatie te komen, een fasering, een prioritering en een tijdsplanning. Ook is een indicatief implementatiebudget begroot.

Hervorming van de sociale zekerheid kan echter niet los worden gezien van andere delen van het landspakket, zoals de verbetering van de werking van de arbeidsmarkt, verhoging van de effectiviteit en doelmatigheid van de publieke sector, belastinghervorming, de aanpak van informaliteit, etc. Het is essentieel dat er een allesomvattend, samenhangend, integraal en realistisch implementatieplan komt voor de verschillende onderdelen van het landspakket. Een dergelijk integraal implementatieplan kan gevolgen hebben voor het (deel)implementatieplan voor de sociale zekerheid zoals is beschreven in dit rapport.

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

Risico's

Er zijn verschillende risico's die succesvolle implementatie van het voorgestelde pakket van hervormingen in de weg kunnen staan.

Een eerste risico is dat een deel, en niet het integrale pakket van hervormingen wordt geïmplementeerd. In dat geval is niet zeker dat nog langer kan worden gesproken van een gebalanceerd pakket, en is onzeker of er nog sprake is van financiële, economische en maatschappelijke haalbaarheid. Het financiële tekort bij de AOV staat hierin centraal: zonder maatregelen ontstaat al op korte termijn een majeur financieel probleem voor het land Curaçao. De voorgestelde verhoging van de AOV-leeftijd per 2030 en de koppeling aan de levensverwachting voorziet in een structurele oplossing; voor de periode tot 2030 is van belang dat er financiering is voor de tekorten in deze jaren.

Een tweede risico betreft de volgorde van implementatie. Een aantal hervormingen betreft besluitvorming, waarvoor geen nieuwe wetgeving of verbetering van uitvoering nodig is. Er zijn ook hervormingen die ineffectief zijn, of zelfs averechts kunnen uitwerken, wanneer de randvoorwaarden niet zijn ingevuld. Dat geldt bijvoorbeeld voor het verlengen van de loondoorbetalingsperiode bij arbeidsongeschiktheid. Wanneer handhaving niet goed functioneert, en naleving van verplichte loondoorbetaling niet (goed) kan worden gewaarborgd, dan kan deze hervorming leiden tot minder effectieve inkomensbescherming voor werknemers.

Een derde risico betreft gebrek aan bestuurlijk commitment en continuïteit. Hervorming van de sociale zekerheid vergt een meerjarig implementatieproces, waarbij de kosten vaak voor de baten uitgaan. Gedurende dit proces moet continu aandacht en prioriteit worden gegeven aan de belangen van sociale partners en stakeholders en zullen moeilijke keuzes moeten worden gemaakt. Het pakket van hervormingen bevat een aantal maatregelen die politiek minder aantrekkelijk, maar noodzakelijk zijn, zoals het verhogen van de AOV-leeftijd. Het uitstellen van deze maatregelen verergert het financiële probleem in de sociale zekerheid van Curaçao en leidt ertoe dat drastischere en pijnlijkere maatregelen in de toekomst nodig zijn. Implementatie van het integrale pakket van hervormingen vereist bestuurlijke moed en vastberadenheid, niet alleen aan Curaçaose, maar ook aan Nederlandse zijde. Het landspakket is immers een afspraak tussen beide landen en voor succesvolle implementatie is commitment en beschikbaarstelling van capaciteit en financiële middelen vereist.

Een vierde risico kan bestaan in weerstand van sociale partners. Om dit risico te beheersen is van belang dat hervormingen van de sociale zekerheid wordt gezien in samenhang met hervorming van de arbeidsmarkt, zoals is voorzien met de geïntegreerde notitie Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid Curaçao. Voorts is van belang dat sociale partners en belanghebbenden een stevige betrokkenheid hebben gedurende het gehele implementatieproces.

Een vijfde risico betreft de capaciteit van het ambtelijk apparaat van Curaçao. Implementatie vergt meerjarig intensieve inzet van verschillende delen van het Curaçaose apparaat, in het bijzonder van het Ministerie van SOAW, en van betrokken organisaties zoals de SVB. De benodigde capaciteit, expertise en financiële middelen zijn onvoldoende voorhanden voor een omvangrijk hervormingsprogramma als dit. Ondersteuning – kennis, capaciteit en geld – door Nederland is een randvoorwaarde voor implementatie.

Implementatieprogramma

Het implementatieprogramma onderscheidt maatregelen die op korte (minder dan twee jaar), middellange (twee tot vijf jaar) en lange termijn (na vijf jaar) kunnen worden genomen.

Op korte termijn kan een eerste stap in de verhoging van de bijstand worden gezet, kan de AOV-toelage worden verhoogd, dient de loondoorbetalingsperiode voor werkgevers te worden verlengd (en de premie te worden verlaagd), en dient besloten en verankerd te worden dat de AOV-leeftijd per 2030 wordt verhoogd naar 67 jaar en dat deze structureel wordt gekoppeld aan de levensverwachting.

Met deze maatregelen – ‘zoet’ en een ‘zuur’ – kan al op korte termijn een wezenlijke stap gezet worden richting verbetering van het sociale zekerheidsstelsel en wordt een duidelijk signaal gegeven dat de hervorming van de sociale zekerheid menens is. Voorts kan op korte termijn gestart te worden met de versterking van de uitvoering van de bijstand, en kan gestart worden met de voorbereiding van wetgeving en uitvoering van de werkloosheidsverzekering.

Op middellange termijn kan de werkloosheidsverzekering worden ingevoerd. Ook is het streven om de verbeterde uitvoering van de bijstand op middellange termijn gerealiseerd te hebben, waarna – en wanneer daar de financiële ruimte voor bestaat – een volgende stap in verhoging van de bijstand kan worden gezet. Voorts kunnen, mede op basis van evaluatie van de effecten en uitvoeringsaspecten van verlenging van de loondoorbetalingsperiode, de wetgeving en uitvoering (inclusief controle en handhaving) van de voorgestelde arbeidsongeschiktheidsverzekering worden voorbereid.

Op lange termijn, wanneer uitvoering, controle en handhaving afdoende zijn georganiseerd, kan de nieuwe arbeidsongeschiktheidsverzekering worden ingevoerd.

A. Voorbereidingen: 2023Q3-Q4

De tweede helft van 2023 wordt gebruikt om de nodige voorbereidingen te treffen voor het implementatieprogramma. Dit betreft:

- Het aanstellen van een **externe programmamanager (2023Q3)** die het gehele implementatieproces begeleidt. Deze programmamanager stuurt de verschillende projecten aan, bewaakt de voortgang en escaleert indien nodig naar de secretaris-generaal en de minister van VSA, bereidt besluitvorming voor, verzorgt voortgangsrapportages, informatiestromen, etc. De programmamanager onderhoudt ook contact met de sociale partners, de stakeholders en informeert en betreft hen waar nodig. De programmamanager is een voltijds functie en vereist iemand op senior niveau met expertise op het terrein van arbeidsmarkt en sociale zekerheid³.
- Het vaststellen van de **uitvoerings- en governancestructuur (2023Q3)** (zie paragraaf 'Uitvoerings- en governancestructuur') die gaat gelden gedurende het gehele implementatieprogramma.
- Het ontwikkelen van een **communicatiestrategie (2023Q3)** en het uitvoeren daarvan gedurende het hele implementatieprogramma, 2023-2027. Steun van sociale partners en het grote publiek voor het hervormingsprogramma is niet vanzelfsprekend, maar moet worden gecreëerd, gestimuleerd en ondersteund door gerichte communicatie- en voorlichtingsactiviteiten. Er zal bewustzijn moeten worden gecreëerd bij vakbonden, werkgevers en het publiek over hoe de hervormingen bijdragen aan meer inkomens- en werkzekerheid, activering en veerkracht van de economie. Effectieve communicatie is een vereiste voor een succesvolle implementatie. Zonder effectieve communicatie wordt de hervorming van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid een *black box* voor het publiek, kunnen misvattingen ontstaan wat uiteindelijk tot verzet kan leiden. Primaire doelgroepen van de communicatiestrategie zijn de sociale partners (vakbonden en werkgevers), politici (ministers en parlementariërs), (semi)publieke organisaties (ministeries, adviesorganen, toezichthouders etc.). Secundaire doelgroepen zijn de media, het grote publiek, de Nederlandse politiek en internationale organisaties (IMF).
- Een **conferentie Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid (2023Q4)** als startsein van het implementatieprogramma en het proces om consensus te bereiken en te behouden. Deze conferentie dient om de sociale partners en belanghebbenden gelijktijdig en gelijkwaardig te voorzien van:
 - o de resultaten van de inhoudelijke analyses die ten behoeve van hervorming van de arbeidsmarkt en sociale zekerheid zijn uitgevoerd en de voorstellen van de onafhankelijke deskundigen;
 - o de inzet van de regering;
 - o het implementatieprogramma; en
 - o de uitvoerings- en governancestructuur en de rollen van de sociale partners.
- Het – rekening houdend met de resultaten van de conferentie – **bestuurlijk vaststellen** van het **programma 'Versterking Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid' (2023Q4)**⁴.

³ Overwogen kan worden om, afhankelijk van de zwaarte van de kandidaat, een programma-manager aan te stellen die de hervormingstrajecten in Curaçao, Aruba en Sint-Maarten begeleidt.

⁴ Dit betreft een programma op hoofdlijnen op basis van de adviesrapport arbeidsmarkt en sociale zekerheid en het geïntegreerde beleidsdocument. Gedurende de implementatie zijn er nog verschillende keuzes te maken en zaken uit te werken.

Implementatie

	2023		2024				2025				2026				2027				2028				
	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	
VOORBEREIDING																							
Formaliseren implementatie- en governancestructuur																							
Ontwikkelen communicatiestrategie																							
Conferentie Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid																							
Vaststellen Programma 'Versterking Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid'																							
RANDVOORWAARDEN																							
Versterken handhaving																							
Versterken beleidsfunctie en juridische kennis SOAW																							
Ontwikkelen en uitvoeren sociale dialoog																							
BIJSTAND																							
Verbeteren uitvoering d.m.v. automatiseringsproject																							
Verruimen mogelijkheden werken naast bijstand																							
Consolideren wetgeving																							
Ontwikkelen landsverordening Bijstand																							
Wetgevend traject																							
Invoeren Landsverordening Bijstand																							
Ontwikkelen volumebeleid																							
Verhogen bijstandsuitkering (stappen)			1e																				
ARBEIDSONGESCHIKTHEID																							
Verlengen loondoorbetalingsperiode werkgevers																							
Ontwikkelen Landsverordening Arbeidsongeschiktheid en uitvoering																							
Wetgevend traject																							
Invoering Landsverordening Arbeidsongeschiktheid																							
Reintegratieverplichting werkgevers																							
WERKLOOSHEID EN CESSANTIA																							
Ontwikkelen Landsverordening Werkloosheid																							
Wetgevend traject																							
Voorbereiding uitvoering																							
Invoering Landsverordening Werkloosheid																							
Ontwikkelen overgangsregeling Cessantia (op termijn)																							
Intrekking verkeringsdeel Cessantia; middelen naar werkloosheidsfonds																							
AOV																							
Besluit verhoging AOV leeftijd 2030 en koppeling aan levensverwachting																							
Verhoging AOV-toelage																							
Voorbereiding arbeidsrechtelijke aspecten verhoging AOV-leeftijd																							
Verhoging AOV leeftijd (67) in 2030																							
Koppeling AOV leeftijd aan levensverwachting in 2030																							

B. Randvoorwaarden: 2024 - 2026

- **Versterken handhaving (2024-2026):** Gebrek aan naleving door ineffectieve handhaving is een probleem op verschillende beleidsterreinen: belastingen, gezondheidszorg, immigratie, arbeid en sociale zekerheid. Aanbevolen wordt om op die beleidsterreinen een geïntegreerde, coherente aanpak van handhavingfuncties toe te passen. Het op elkaar afstemmen van procedures, methodieken, risicoanalyse, inlichtingen/data, etc. op verschillende gebieden van handhaving kan leiden tot aanzienlijke verbeteringen in effectiviteit en efficiëntie. Met de versterking van de handhavingfunctie dient vanaf het begin van het implementatieproces te worden begonnen. Aanbevolen wordt om de handhavingfuncties op verschillende beleidsterreinen te beoordelen en een implementatieplan te ontwikkelen om deze op het minimaal vereiste niveau te brengen. Dit zou kunnen gebeuren als onderdeel van thema B (kosten en effectiviteit van de publieke sector) van het landspakket en zou prioriteit moeten krijgen in de uitvoeringsagenda's. Adequate handhaving is een voorwaarde voor effectieve hervormingen op de meeste beleidsterreinen (en thema's van het landspakket). De implementatie van een aantal belangrijke hervormingsvoorstellen op het gebied van sociale zekerheid – verlenging loondoorbetalingsperiode, werkloosheidsverzekering – is hiervan afhankelijk.
- **Versterken beleidsfunctie Ministerie van SOAW (2024):** Het Ministerie van SOAW zet in op versterking van de beleidsfunctie in de komende jaren. Dit behelst onder meer het analyseren van de problematiek, het ontwikkelen en vormgeven van beleid, het ontwikkelen van wetgeving, en het zorgdragen voor effectieve uitvoering. Dit beslaat het gehele terrein van Arbeid, Sociale Ontwikkeling en Familie en Jeugd. In relatie tot de hervormingen die worden voorgesteld, zal beleidskennis van arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, en pensioenen binnen het Ministerie van SOAW verder ontwikkeld moeten worden. Ook zal voldoende juridische expertise aanwezig moeten komen in verband met de verschillende trajecten waarbij nieuwe wetgeving ontwikkeld moet worden.
- **Ontwikkelen en uitvoeren sociale dialoog (2023-2024 en voortdurend):** Het betrekken van sociale partners bij het proces leidt tot meer begrip tussen overheid, werkgevers en werknemers en verbetert de effectiviteit en efficiëntie van het proces. De sociale dialoog is een essentiële voorwaarde voor een effectieve hervorming van de arbeidsmarkt en het socialezekerheidsstelsel. Het verdient aanbeveling om vanaf het begin van het uitvoeringsproces dialoog tussen vakbonden en werkgever (bipartite) en tussen vakbonden, werkgevers en overheid (tripartite) te organiseren en te structureren. Kennisontwikkeling bij werkgeversorganisaties en vakbonden kan worden bevorderd door contacten met zusterorganisaties op Aruba, Curaçao en (Caribisch) Nederland.

C. Bijstand (2024-2027)

- **Verhogen van de bijstandsuitkering in drie stappen (eerste stap in 2024):** Doelstelling op lange termijn is om de bijstandsuitkering te verhogen naar 70 procent van het minimumloon. Een reëel en financieel haalbaar pad, dat al op korte termijn tot verbetering van het vangnet leidt, kan zijn de bijstandsuitkering in stappen te verhogen, waarbij de eerste stap een verhoging betreft naar 30 procent van het minimumloon voor alleenstaanden en 52 procent van het minimumloon voor gehuwden per 2024*. Verdere verhogingen zouden in vervolgstappen gezet kunnen worden, wanneer de uitvoering van de bijstand is verbeterd en het volumebeleid zijn vruchten afwerpt. Met deze eerste stap is sprake van een substantiële en betaalbare verbetering en blijft het bijstandsbedrag voor zowel alleenstaanden als gehuwden onder (het minimum van) de voorgestelde werkloosheidsuitkering en onder de AOV-uitkering inclusief AOV-toelage.

Tabel 3 Verhoudingen minimumloon, bijstand, werkloosheidsuitkering en AOV.

ANG, maandelijks	Minimumloon	Bijstand alleenstaande	Bijstand gehuwden	Werkloosheidsuitkering (minimaal)	AOV en AOV toelage
Huidige situatie	1.855	352	609	-	1.017
Voorstellen: bijstand alleenstaanden 30% en gehuwden 52% minimumloon; AOV-toelage ANG 250	1.855	557	963	1.299	1.112

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

- **Verbeteren uitvoering d.m.v. automatiseringsproject (2024-2027):** Op korte termijn kan gestart worden met het aanbevolen automatiseringstraject gericht op de administratieve organisatie van de bijstand.
- **Verruimen mogelijkheid werken naast de bijstand (2026Q1-Q2):** Doel is een verschuiving tot stand te brengen van informele activiteiten naar formeel werk. Dit vereist een aanpassing van de regels en

* Met deze verhogingen blijft de verhouding van de bijstandsbedragen voor alleenstaanden en gehuwden gelijk.

vergt derhalve tijd. De controle op het werk en het daaruit verkregen inkomen dient daarbij voldoende aandacht te krijgen. Het is raadzaam deze maatregel tijdig te evalueren.

- **Ontwikkelen landsverordening Bijstand (2024-2025):** Een nieuwe Landsverordening en een nieuw Landsbesluit zijn nodig, met als doel structurering en vereenvoudiging gericht op een helder onderscheid tussen de algemene bijstand, de toeslagen en overdrachten en de bijzondere bijstand. Voor wat betreft de vorm kan inspiratie worden opgedaan bij de onderstandsregeling van de BES-eilanden. Voor deze en voor andere onderdelen waarbij wetgeving ontwikkeld moet worden, is extra wetgevingscapaciteit nodig.
- **Wetgevend traject (2026):** Na ontwikkeling van de ontwerp landsverordening Bijstand wordt het wetgevend traject doorlopen met advisering door de SER en de Raad van Advies alsook de parlementaire behandeling.
- **Invoering (2027):** Invoering van de Landsverordening Bijstand is voorzien voor 2027.
- **Ontwikkelen volumebeleid (2024-2027):** De ontwikkeling van volumebeleid is gericht op het beheersen van het bijstandsvolume, het controleren van de instroom en het bevorderen van uitstroom naar werk, onder meer door het voeren van heroriëntatiegesprekken met alle bijstandsontvangers.

D. Arbeidsongeschiktheid (2024 en 2026-2027)

- **Verlenging loondoorbetalingsperiode werkgevers en premiedaling (2024):** Binnen het bestaande wettelijke en uitvoeringskader kan een eerste stap gezet worden in 2024 met verlenging van de loondoorbetalingsperiode voor werkgevers. Verlenging naar zes weken zou een substantiële verbetering impliceren die gepaard kan gaan met een wezenlijke premiedaling.
- **Ontwikkelen landsverordening Arbeidsongeschiktheid (2026-2027):** Ontwikkelen van een nieuwe landsverordening Arbeidsongeschiktheid die voorziet in:
 - o Samenvoeging ZV en OV tot één arbeidsongeschiktheidsverzekering;
 - o Verlenging van de loondoorbetalingsperiode voor de werkgever (voorgestelde basisvariant is 26 weken);
 - o Aanpassing kring van verzekerden:
 - Toetreding voor arbeidsongeschiktheid in alle gevallen, inclusief ongeval buiten werktijden, bij alle beroepsziekten en bij chronische ziekten.
 - Toetreding parttimers (afschaffen criterium vijf- of zesdaagse werkweek).
 - Toetreding alle werknemers, ongeacht hoogte van loon (wel met een maximum uitkering, alsook een maximaal belastbaar bedrag voor de percentuele premieafdracht).
 - o Einde dienstverband van arbeidsongeschikte werknemers na periode van twee jaar.
 - o Adequaat vangnet voor werknemers wiens werkgever geen loon doorbetaalt, failliet is, in surseance van betaling verkeert, of niet meer bestaat.
 - o De arbeidsongeschiktheidsuitkering eindigt automatisch bij het bereiken van de AOV-leeftijd.
- **Wetgevend traject (2028):** Na ontwikkeling van de ontwerp landsverordening Arbeidsongeschiktheid wordt het wetgevend traject doorlopen met advisering door de SER en de Raad van Advies alsook de parlementaire behandeling.
- **Invoering (2029):** Invoering van de Landsverordening Arbeidsongeschiktheid is voorzien voor 2029.
- **Re-integratieverplichting werkgevers:** Nadat de nieuwe arbeidsongeschiktheidsregeling is geëvalueerd kan worden nagedacht over het invoeren van re-integratieverplichtingen voor werkgevers. Het doel hiervan is het verder stimuleren van werkgevers en werknemers om ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid te beheersen.

E. Werkloosheid en Cessantia (2024-2027)

- **Ontwikkelen landsverordening Werkloosheid (2024-2025):** Een Landsverordening Werkloosheid dient te worden ontwikkeld die voorziet in een sobere verzekering tegen inkomensverlies bij werkloosheid. Hiermee kan op korte termijn worden gestart.
- **Wetgevend traject (2025-2026):** Na ontwikkeling van de ontwerp landsverordening Werkloosheid wordt het wetgevend traject doorlopen met advisering door de SER en de Raad van Advies alsook de parlementaire behandeling.
- **Voorbereiding uitvoering (2024-2026):** Parallel aan het wetgevingstraject dient de SVB zich voor te bereiden op de uitvoering van de werkloosheidsverzekering.
- **Invoering (2027):** Invoering van de Landsverordening Werkloosheid is voorzien voor 2027.
- **Ontwikkelen overgangsregeling Cessantia (op termijn):** Er dient een overgangsregeling voor opgebouwde rechten van huidige werknemers te komen.
- **Intrekking Cessantia (2027):** De landsverordening Cessantia wordt afgeschaft op het moment dat er een landsverordening Werkloosheid is ingevoerd.

F. AOV (2024)

- **Besluitvorming verhoging AOV leeftijd (2024):** Van belang is – wanneer wordt gekozen voor de aanbevolen optie van verhoging van de AOV leeftijd en koppeling aan de levensverwachting – dat de besluitvorming hierover op korte termijn plaatsvindt. Een besluit op korte termijn om de leeftijd van de AOV te verhogen en te indexeren aan de levensverwachting zorgt voor de financiële houdbaarheid van het sociale zekerheidsstelsel in het algemeen en de AOV in het bijzonder op de lange termijn en voorkomt dat er in de toekomst politiek moeilijke en maatschappelijk pijnlijke beslissingen moeten worden genomen. Met deze besluitvorming wordt de AOV leeftijd verhoogd:
 - o Naar 67 jaar in 2030;
 - o Daarna koppeling aan de levensverwachting.
- **Verhoging AOV-toelage (2024):** Op korte termijn kan de AOV-toelage worden verhoogd. Dit betreft een betaalbare, gerichte maatregel die bijdraagt aan de bestrijding van armoede onder ouderen.
- **Voorbereiding arbeidsrechtelijke aspecten (2024-2030):** Besluitvorming op korte termijn over verhoging van de pensioenleeftijd per 2030, biedt voldoende ruimte om de arbeidsrechtelijke en pensioenrechtelijke aspecten ervan voor te bereiden. Hierbij wordt gedacht aan het koppelen van de pensioenrichtleeftijd aan de AOV-leeftijd, het beperken van arbeidsovereenkomsten die ontslag vóór de AOV-leeftijd mogelijk maken en het stimuleren van de duurzame inzetbaarheid van werknemers tot 67 jaar. Bij het laatste spelen de sociale partners een essentiële rol.

Uitvoerings- en governancestructuur

Programmatische aanpak met een duidelijke governancestructuur

De voorgestelde maatregelen en hervormingen vormen, tezamen met de hervormingen van de arbeidsmarkt, een integraal en samenhangend 'Programma Versterking Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt Curaçao'.

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

Opdrachtgeverschap

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

Aansturing

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

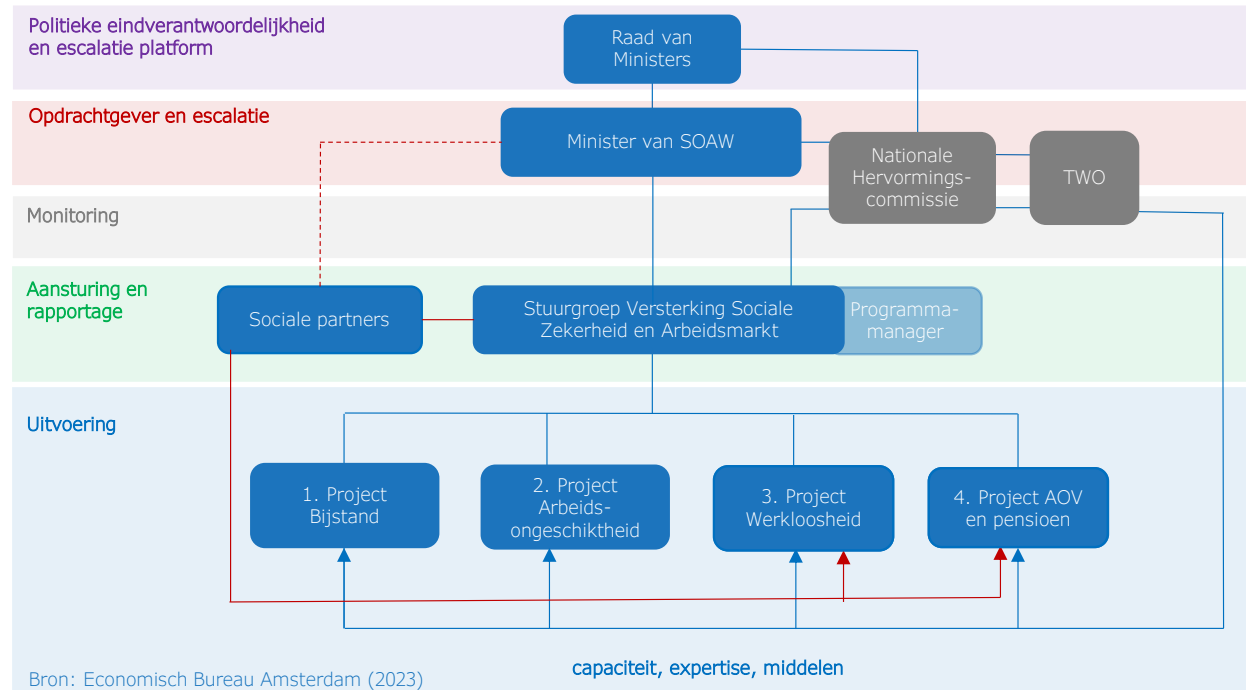
Programmamanagement

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

Uitvoering

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

Figuur 2 Governance- en uitvoeringsstructuur Programma Versterking Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt Curaçao.



Begroting van middelen

Voor de realisatie van het programma 'Verbetering arbeidsmarkt en sociale zekerheid' zijn tijdelijk aanvullende middelen c.q. is een implementatiebudget vereist. In onderstaande tabel is een indicatieve begroting van het implementatiebudget opgenomen; daarin is niet meegenomen de tijdelijke extra belasting van het Ministerie van SOAW en de SVB gedurende de implementatieperiode. Deze extra belasting van beide organisatie impliceert mogelijk inzet van extra tijdelijk personeel c.q. extra externe inhuur.

- Het indicatieve implementatiebudget voor de periode 2023 tot en met 2028 is begroot op ruim € 1,5 miljoen. Essentieel is de aanstelling van een ervaren **implementatiemanager** met expertise op het terrein van arbeidsmarkt en sociale zekerheid voor de gehele duur van het implementatietraject. Overwogen kan worden één implementatiemanager aan te stellen voor de verbetertrajecten in Curaçao, Aruba en Sint Maarten zodat geprofiteerd kan worden van synergievoordelen. Voor de jaren 2024-2026 is een voltijds functie voorzien; voor de jaren erna een deeltijdsfunctie. Aanbevolen wordt de programmamanager al bij de start van het implementatieprogramma aan te stellen gezien de vele initiërende en coördinerende werkzaamheden die zich dan aandienen. Daarom is voor 2023 een voltijdsinzet vanaf de tweede helft van het jaar voorzien.
- Een budget van € 50.000 is begroot voor de **conferentie Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid** die dient als startsein van het implementatieprogramma. Dit betreft de organisatiekosten en locatiehuur alsook budget voor de inhuur en reis- en verblijfskosten van externe deskundigen.
- Voor de ontwikkeling van een **communicatiestrategie** is een budget van € 30.000 begroot; voor de jaarlijkse uitvoering van die strategie € 15.000 per jaar. Dit resulteert in een totaalbudget van € 90.000
- Voor verschillende verbetervoorstellen is ofwel nieuwe wetgeving ofwel zijn wetsaanpassingen vereist. Daartoe is een budget voor tijdelijk extra **wetgevingscapaciteit** begroot van € 200.000 per jaar voor de jaren 2024-2027; wat resulteert in een totaal budget van € 800.000.
- Er zijn twee 'pm-posten' in de begroting opgenomen: Het automatiseringsproject voor de bijstand en de overgangsregeling voor Cessantia. De kosten hiervan laten zich lastig begroten.

Implementatie

Tabel 4 Begroting van het implementatieprogramma.

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Totaal
Programmamanager	€ 75.000	€ 150.000	€ 150.000	€ 150.000	€ 75.000	€ 75.000	€ 600.000
Conferentie	€ 50.000						€ 50.000
Communicatiestrategie	€ 30.000	€ 15.000	€ 15.000	€ 15.000	€ 15.000	€ 15.000	€ 90.000
Wetgevingsjuristen		€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000		€ 800.000
Automatiseringsproject Bijstand	pm						
Overgangsregeling Cessantia	pm						
Totaal	€ 155.000	€ 365.000	€ 365.000	€ 365.000	€ 290.000		€ 1.540.000

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).