



*Rapport*

**Arbeidsimmigratiebeleid  
&  
Werkloosheid**

November 2014

## **De Sociaal Economische Raad**

De Sociaal Economische Raad (SER) is een bij landsverordening ingesteld onafhankelijk overleg- en adviesorgaan dat de regering adviseert over allerlei belangrijke onderwerpen van sociaal-economische aard.

In de SER hebben vertegenwoordigers van werknemers- en werkgeversorganisaties en onafhankelijke deskundigen zitting. De leden van de SER bespreken allerhande aangelegenheden op sociaal-economisch gebied en brengen hierover gevraagd en ongevraagd adviezen, nota's en rapporten uit.

Met de instelling van de SER heeft de overheid het mogelijk gemaakt voor sociale partners om zich vrijelijk en ongebonden, gevraagd of ongevraagd uit te spreken over het sociaal economische beleid.

De adviezen, rapporten en nota's van de SER zijn, nadat zij door de regering openbaar zijn gemaakt, digitaal verkrijgbaar bij de SER.

### Contactgegevens van de SER

Adres : L.G. Smith Boulevard 134  
Oranjestad  
Aruba  
Telefoon : 00297-5832713  
Fax: : 00297-5838956  
E-mail : [ser.aruba@hotmail.com](mailto:ser.aruba@hotmail.com)

## **Inhoudsopgave**

<b>Inleiding .....</b>	<b>2</b>
<b>1. Werkloosheid en arbeidsimmigratie .....</b>	<b>3</b>
1.1. Werkloosheid .....	3
1.1.1. Resultaten van het Arbeidskrachtenonderzoek.....	3
1.1.2. Profiel werklozen op basis van het AKO 2011 .....	4
1.1.3. Bijstand en werkloosheid .....	5
1.2. Arbeidsimmigratie .....	5
1.3. Conclusies.....	8
<b>2. Arbeidsimmigratiebeleid.....</b>	<b>11</b>
<b>3. Aanbevelingen van de Raad.....</b>	<b>13</b>



## Inleiding

Werkloosheid (het niet hebben van een betaalde baan) kan leiden tot verschillende negatieve sociale en economische gevolgen voor zowel de werkloze als de samenleving. Denk hierbij aan maatschappelijk isolement, non-participatie, het niet in eigen levensonderhoud kunnen voorzien, armoede, druk op de sociale zekerheid, minder belastinginkomsten, maar ook minder productie.

Een veel gehoorde uitspraak - door de lokale bevolking - op Aruba is, dat hoewel er sprake is van een structurele en significante werkloosheid, heel veel banen bezet worden door arbeidsimmigranten, vooral omdat zij goedkoper zouden zijn en bereid zijn om onder minder goede arbeidsomstandigheden te werken.

Naar aanleiding van bovenstaande heeft de Sociaal Economische Raad (SER) onderzocht in hoeverre het huidige arbeidsimmigratie(beleid), werkloosheid onder de lokale bevolking in de hand werkt.

Ten behoeve hiervan is de meest recente en relevante data, met betrekking tot zowel het werkloosheid/werklozen als de arbeidsimmigratie, verzameld en met elkaar vergeleken. Zodoende is getracht vast te stellen in hoeverre er op structurele wijze arbeidskrachten geïmporteerd worden, die in potentie al aanwezig/beschikbaar zijn maar niet deelnemen aan het arbeidsproces. Daarnaast is gekeken naar het vigerend beleid van de overheid op het gebied van arbeidsvoorziening en arbeidsimmigratie en zijn gesprekken gevoerd met verschillende actoren/diensten werkzaam op dit gebied.

Nadat er vastgesteld is of en hoe het huidige arbeidsimmigratiebeleid, werkloosheid in de hand werkt, zal gekeken worden wat er op beleidsniveau veranderd en/of aangepast zou kunnen worden om te zorgen dat het huidige arbeidsimmigratiebeleid, werkloosheid niet (meer) in de hand werkt, maar juist werkloosheid kan helpen bestrijden.



## 1. Werkloosheid en arbeidsimmigratie

Om te kijken in hoeverre het huidige arbeidsimmigratie, werkloosheid onder de lokale bevolking in de hand werkt, wordt naar de kenmerken van de werklozen en die van de arbeidsimmigranten en met elkaar vergeleken.

### 1.1. Werkloosheid

Aan de hand van de resultaten van het Arbeidskrachtenonderzoek Aruba (AKO) oftewel "Labour Force Survey" (LFS) van de Directie Arbeid en Onderzoek (DAO) alsmede gegevens van de Directie Sociale Zaken (DSZ), is getracht een beeld te schetsen van de verschillende aspecten van de werkloosheid op Aruba.

#### 1.1.1. Resultaten van het Arbeidskrachtenonderzoek

De DAO heeft in 2011, in 2012 en in 2013 een AKO uitgevoerd. Een AKO is een steekproef onderzoek onder huishoudens met als doel de recente ontwikkelingen op de lokale arbeidsmarkt te meten en in kaart te brengen. Eén van de belangrijkste doelen van een AKO is het meten van het werkloosheidscijfer.

De meeste relevante en belangrijke resultaten van het AKO 2011, 2012 en 2013 worden hieronder in tabel 1 weergegeven:

Tabel 1: resultaten AKO 2011, 2012 en 2013: ontwikkelingen arbeidsmarkt

	AKO 2011	AKO 2012	AKO 2013
<b>Werkenden</b>	47.916	51.371	52.517
<b>Werklozen</b>	4.669	5.461	4.321
<b>Beroepsbevolking (werkenden + werklozen)</b>	52.585	56.832	56.838
<b>Inactieven</b>	29.831	27.459	29.214
<b>Populatie 15 jaar+ (potentiële beroepsbev.)</b>	82.416	84.291	86.052
<b>Totale bevolking</b>	103.251	104.923	106.504
<b>Participatiegraad (beroepsbev. : populatie 15+)</b>	63,9%	67,4%	66%
<b>Werkloosheidscijfer (werklozen : beroepsbev.)</b>	8,9%	9,6%	7,6%

Uit bovenstaande tabel is te zien dat zowel het aantal werklozen als het werkloosheidscijfer in 2012 in vergelijking met 2011 toegenomen is, maar in 2013 weer is afgenomen.

Volgens de DAO is de daling van het werkloosheidscijfer in 2013 te danken aan de constante groei en de investeringen in de toeristische sector. Door deze groei en investeringen zouden meer mensen kansen

hebben om binnen te treden op de arbeidsmarkt of om een eigen bedrijf te beginnen, waardoor het aantal werkenden toegenomen is en/of het aantal werklozen opgevangen is (dus aan het werk).

Echter de participatiegraad in 2013 ten opzichte van 2012 is ook gedaald. Dit betekent dat naast het feit dat minder mensen werkloos zijn, ook minder mensen zijn gaan participeren op de arbeidsmarkt. Dus het feit dat het aantal werklozen is gedaald, betekent niet automatisch dat die mensen een baan hebben gevonden. Wel blijkt uit het AKO 2013, dat het aantal werkenden ten opzichte van 2012 en 2011 gestegen is. Echter het aantal inactieven<sup>1</sup> ten opzichte van 2012 is ook gestegen. Dit betekent dus dat er meer mensen zijn die niet werkzaam zijn, niet actief op zoek zijn naar een baan en ook niet beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Volgens het AKO 2013 komt dit door de vergrijzing, het aantal personen in de leeftijdscategorie van 55 jaar en ouder is namelijk, in vergelijking met het AKO 2012, gestegen.

### **1.1.2. Profiel werklozen op basis van het AKO 2011**

Door de beperkte omvang van het AKO 2012 en 2013 worden in tegenstelling tot het AKO 2011 geen uitspraken gedaan over andere kenmerken van werklozen zoals leeftijd, opleidingsniveau en nationaliteit, hierdoor kan het profiel van de werkloze op basis van meest recentere cijfers niet weergegeven worden. Als gevolg hiervan wordt gebruik gemaakt van het AKO 2011, die een meer gedetailleerd beeld van de werklozen geeft. De resultaten van deze analyses zijn weergegeven in het rapport "Analyse werklozen per november 2011" van de DAO.

Aan de hand van deze analyses kan geconcludeerd worden dat in 2011 het aantal mannen en vrouwen die werkloos waren bijna gelijk was, namelijk respectievelijk 51% en 49%. Verder zaten de meeste werklozen in de leeftijdscategorie van tussen de 25 jaar en 44 jaar, waren over het algemeen laag opgeleid, zaten langer dan een jaar zonder werk, hadden de Nederlandse nationaliteit, gingen persoonlijk langs bedrijven om een baan te vinden en stonden niet ingeschreven bij de Departamento di Progreso Laboral (DPL).



---

<sup>1</sup> Inactieven: alle personen van 15 jaar en ouder zonder werk die tijdens de referentieperiode zonder werk zijn en de maand voorafgaand aan het onderzoek niet actief naar werk hebben gezocht of binnen 2 weken niet kunnen beginnen te werken mocht een baan beschikbaar zijn. Bron: Definitiekader AKO van de DAO.

Verder kwam uit de analyses naar voren dat de meeste werklozen in 2011 interesse hadden in een baan in de volgende sectoren:

- Hotel en Restaurant (28,5%).
- Groot- en kleinhandel; reparatie van motorvoertuigen en huishoudelijke producten (18%).
- Bouwnijverheid (17,3%).

Voor wat betreft de top 3 functies waar de voorkeur van de werklozen naar uit gaan zijn:

- Administratiemedewerker (11,6%).
- Winkelbediende (9,5%).
- Schoonmaak(st)er (8,4%).

### **1.1.3. Bijstand en werkloosheid**

Huidige cijfers van de DSZ laten zien dat er momenteel een totaal van 1.743 gezinnen op Aruba een bijstandsuitkering ontvangen.

Volgens de DSZ is het niet hebben van een baan (dus werkloosheid) één van de meest voorkomende redenen waarom mensen een bijstandsuitkering aanvragen. Van het aantal gezinnen met een bijstandsuitkering is een totaal van 1.302 personen arbeidsgeschikt en hebben dus een arbeidsplicht (de verplichting om te werken of arbeid te verrichten op het moment dat deze wordt aangeboden). Hierdoor dienen zij zich als werkzoekenden in te schrijven bij de DPL. Aangezien deze groep personen, die een bijstandsuitkering ontvangen, op zoek zijn naar een baan en beschikbaar zijn om te werken, kunnen zij aangemerkt worden als werklozen.

Op basis van de verkregen informatie en data van de DSZ kan geconcludeerd worden dat de meeste werklozen die in de bijstand zitten voornamelijk alleenstaande vrouwen zijn, die niet zo lang in de bijstand zitten (tussen 1-5 jaar).

## **1.2. Arbeidsimmigratie**

Om de arbeidsimmigratie in kaart te kunnen brengen is gebruik gemaakt van de beschikbare data met betrekking tot de verstrekking van verblijfsvergunningen aan arbeidsimmigranten van de Departamento di Integracion, Maneho y Admision di Stranhero (DIMAS) van de afgelopen drie jaar, namelijk van 2011, 2012 en 2013.

In 2011 zijn er in totaal 14.232 verzoeken voor een verblijfsvergunning gedaan, in 2012 steeg dit aantal naar 15.827 verzoeken en in 2013 daalde deze naar 14.709 verzoeken. Verblijfsvergunningen kunnen in twee categorieën gesplitst worden, namelijk vergunningen met

werkverbod en vergunningen zonder werkverbod. In het kader van dit onderzoek zijn de (toegekende) verzoeken zonder werkverbod van belang.

Het aantal verzoeken en toegekende verzoeken zonder werkverbod (dus arbeidsgerelateerde aanvragen) kan verder onderverdeeld worden in verschillende verblijfsdoelen (reden voor arbeidsimmigratie). Een overzicht hiervan is in tabel 2 te zien.

Tabel 2: overzicht aantal (toegekende) verzoeken zonder werkverbod

Verblijfsdoel	2011		2012		2013	
	Verzoeken	Toegekend	Verzoeken	Toegekend	Verzoeken	Toegekend
Arbeid in loondienst	3.515	3.263	3.583	3.317	3.504	3.110
Huishoudelijke hulp	1.507	1.353	1.720	1.527	2.157	1.736
Verblijf onb.duur (na 10 jaar)	710	674	873	816	889	765
Project verbonden	610	477	138	117	89	63
Animeerdame	438	390	379	357	396	324
Stage	90	83	101	74	101	51
Sport/arbeid	5	5	11	11	8	8
Arbeid zelfstandige	3	2	2	2	0	0
V. Rechtsw. Ex. 3,1,G Echtgen.	3	3	1.921	1.838	831	811
Zelfstandig verblijf	1	1	0	0	0	0
Sportcoach/opleider	1	1	0	0	2	0
Art.19 Toel.besl.2009 (asielzoeker)	0	0	5	5	14	14
<b>Totaal aantal zonder werkverbod</b>	6.883	6.252	8.733	8.064	7.991	6.882

In tabel 2 is te zien dat de meest voorkomende reden waarom een verblijfsvergunning zonder werkverbod aangevraagd en toegekend wordt, is om "arbeid in loondienst" te kunnen verrichten. Andere veel voorkomende redenen zijn om als "huishoudelijke hulp" te kunnen werken, "project verbonden" of als "animeerdame".

Een verblijfsvergunning zonder werkverbod met als verblijfsdoel arbeid in loondienst, betekent dat de arbeidsimmigrant slechts in een bepaalde specifieke geregistreerde functie (vacature) mag werken. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in aanvragen welke wel of niet langs de DPL behoeven voor een arbeidsmarkttoetsing<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> DPL-toetsing lokale arbeidsmarkt: De toelating van een vreemdeling die als doel heeft op Aruba arbeid te verrichten wordt gedurende een periode van vier (4) weken door de DPL aan de arbeidsmarkt getoetst. Gedurende die periode wordt geworven naar geschikte lokale arbeidskrachten om de functie van een werkgever te vervullen. Indien de DPL na het verstrijken van die periode er niet in slaagt om een geschikte kandidaat te vinden voor de gevraagde functie kan de werkgever een aanvraag indienen voor een verklaring van geen bezwaar tegen toetreding van een buitenlandse arbeidskracht.



Volgens het arbeidsmarkttoetsingsbeleid van de DPL kunnen vreemdelingen (arbeidsimmigrant) namelijk in bepaalde gevallen vrijgesteld worden van de toetsing op de arbeidsmarkt. Daarnaast zijn ook gevallen waarbij op Ministersniveau een uitzondering wordt gedaan en een positief advies wordt afgegeven voor wat betreft toetreding op de arbeidsmarkt.

Voor wat betreft verblijfsvergunningen zonder werkverbod met als verblijfsdoel huishoudelijke hulp, animeerdame en/of sportcoach/opleider mag de arbeidsimmigrant slechts in die specifieke functie, zijnde dus als huishoudelijke hulp, animeerdame en/of sportcoach/opleider, werkzaam zijn. Het aantal toegekende verzoeken dat "project verbonden" was, betrof voornamelijk specifieke gespecialiseerde functies die voor de duur van het project (bepaalde tijd) vervuld moesten worden. Dit aantal is na de sluiting van de raffinaderij door Valero sterk gedaald. Voornoemde verblijfsvergunningen behoeven geen arbeidsmarkttoetsing door de DPL. Dit aangezien er volgens de DPL (toch) geen lokaal aanbod voor deze functies.

Ten aanzien van verblijfsvergunningen zonder werkverbod voor de andere (resterende) verblijfsdoelen, zijn er geen beperkingen ten aanzien van de functie waarin zij mogen werken en hoeven ook niet door DPL getoetst te worden.

Uiteindelijk gaan slechts minder dan 10% van alle arbeidsgerelateerde aanvragen langs de DPL voor een arbeidsmarkttoetsing.

Uit cijfers van de DIMAS van 2011 blijkt dat 27% van het totaal aantal verzoeken zonder werkverbod met als verblijfsdoel arbeid in loondienst een eerste aanvraag betrof. In 2012 en 2013 was dit respectievelijk 20% en 22%. Slechts 10% van deze verzoeken is afgewezen. In de afgelopen drie jaar is steeds een constante behoefte van werkgevers geweest (gemiddeld ongeveer 23% van het totaal aantal verzoeken zonder werkverbod) om nieuwe aanvragen te doen om nieuwe arbeidskrachten te kunnen importeren voor specifieke functies anders dan project gericht, huishoudelijke hulp, animeerdame of sport(coach/opleider).

Om vast te stellen in hoeverre er op structurele wijze arbeidskrachten geïmporteerd worden, die in principe al aanwezig/beschikbaar zijn maar niet deelnemen aan het arbeidsproces (lokale werklozen), wordt gekeken naar het totaal aantal toegekende verzoeken voor een verblijfsvergunning zonder werkverbod met als verblijfsdoel arbeid in loondienst (zie tabel 2).

Aan de hand van cijfers van de DIMAS blijkt dat in de afgelopen drie jaar over het algemeen meer mannen (66%) dan vrouwen (34%) een verblijfsvergunning zonder werkverbod met als verblijfsdoel arbeid in loondienst toegekend hebben gekregen. Daarnaast zijn de meeste immigranten, die arbeid in loondienst komen verrichten, ongehuwd en zitten in de leeftijdscategorie van tussen de 35-44 jaar.

De meest voorkomende functies over de afgelopen drie jaar waarvoor een verblijfsvergunning zonder werkverbod met als verblijfsdoel arbeid in loondienst is toegekend, zijn:

- Schoonmaker/ster/cleaner
- Muzikant/artiest
- Metselaar
- Kok/cook
- Helper/helpster
- Directeur/trice
- Timmerman/Timmervrouw
- Verpleegkundige
- Slager
- Kapper/ster
- Housekeeper/houseman/room attendant
- Keukenhelper/ster
- Onderhoudsman/maintenance man
- Helper constructie
- Waiter/waitress
- Bewaker/ster
- Tuinman(vrouw)/gardener
- Bartender

Hierbij dient opgemerkt te worden dat de DIMAS in zijn registratie meer dan 400 soorten functies heeft. Dit heeft te maken met het feit dat er verschillende benamingen gebruikt worden voor dezelfde functie. Zo wordt bijvoorbeeld schoonmaker ook cleaner genoemd, kok ook wel als cook aangeduid en tuinman als gardener, dit terwijl hier steeds in feite om dezelfde functie gaat. Bij het draaien van “query’s” wordt het dan lastig om een duidelijk beeld te krijgen van wat de meest voorkomende functies zijn.

### **1.3. Conclusies**

De gebruikte data, in de vorige twee paragrafen, laat zien dat de werkloosheid en het aantal werklozen van 2013 in vergelijking met die van 2012 gedaald is. Opmerkelijk is dat de participatiegraad ook gedaald is en het aantal inactieven gestegen, wat zou kunnen betekenen dat de personen die eerst werkloos waren, nog steeds zonder werk zitten, maar niet meer actief op zoek zijn naar een baan of niet meer beschikbaar zijn om te werken (en dus niet deelnemen aan het arbeidsmarkt). Dit omdat ze bijvoorbeeld gepensioneerd zijn, naar school zijn gegaan, ziek zijn geworden, zwart zijn gaan werken, niet meer gemotiveerd zijn en/of het op hebben gegeven. Om goede uitspraken hierover te kunnen doen, dient verder onderzoek hiernaar gedaan te worden.

Bij het zoeken van een baan gaan werklozen voornamelijk persoonlijk langs bedrijven en niet via de DPL. De meeste werklozen staan namelijk



niet ingeschreven bij de DPL. Werklozen hebben bij het zoeken en het vinden van een baan geen vertrouwen op de DPL, dit aangezien de meeste vacatures toch fictief zouden zijn. Het gevolg hiervan is dat er geen beeld verkregen kan worden van het aantal werklozen en hun profiel (eigenschappen/kwaliteiten). Bovendien hanteert de DPL geen goede registratie (op basis van opleidingsniveau, kwaliteiten, ervaringen, potentieel, etc.) van het aantal en soort vacatures en ook niet van het aantal personen (en hun profiel) die werkloos zijn, waardoor er geen goed of reëel beeld van de arbeidsmarkt verkregen kan worden, laat staan dat de arbeidsimmigratie hierop afgestemd kan worden. Als gevolg hiervan worden arbeidsimmigranten toegelaten voor functies waarvoor er lokaal aanbod reeds aanwezig zou kunnen zijn.

Verder wordt meer dan 90% van alle arbeidsgerelateerde verzoeken voor een verblijfsvergunning niet aan de arbeidsmarkt getoetst. Dit impliceert dat het gehanteerde uitzonderingsregel op de toetsing van de arbeidsmarkt in de praktijk "regel" is geworden.

Bovendien valt uit de data een stijgende lijn te constateren in het aantal verzoeken voor een verblijfsvergunning zonder werkverbod met als verblijfsdoel huishoudelijke hulp. Aangezien er momenteel geen arbeidsmarkttoetsing hieraan verbonden zit, zou dit erop kunnen wijzen dat er misbruik wordt gemaakt en dus dat dit verblijfsdoel wellicht voor andere doeleinden aangewend wordt.

Naast het feit dat de DPL slechts zicht heeft op een gering gedeelte van de arbeidsmarkt (slechts minder dan 10% van de arbeidsgerelateerde aanvragen), terwijl er sprake is van werkloosheid (en dus lokale aanbod van arbeidskrachten), kan gesteld/geconcludeerd worden dat in het huidige arbeidsmarktbeleid er geen goede afstemming is tussen vraag en (lokaal) aanbod.

De data laat ook zien dat er jaarlijks een constante behoefte bestaat vanuit de werkgeverskant naar buitenlandse arbeidskrachten. Dit kan grotendeels te maken hebben met het feit dat er geen reëel beeld is van de arbeidsmarkt en hierdoor geen goede afstemming is tussen vraag en aanbod.

Een vergelijking, op basis van de data, tussen de kenmerken van de werklozen en die van de arbeidsimmigranten laat zien dat er verblijfsvergunningen zonder werkverbod voornamelijk toegekend worden aan mannelijke arbeidskrachten jonger dan 44 jaar. Dit ter wille van laag en ongeschoolde functies, waarvoor lokaal/potentieel aanbod aanwezig is. De meeste werklozen onder de lokale bevolking zijn namelijk ook mannen, jonger dan 44 jaar en laag- en/of ongeschoold.

Bovenstaande geeft een sterke indicatie dat er in een bepaalde mate sprake is van import van arbeidskrachten die de werkloosheid onder de lokale bevolking mogelijk in de hand werkt. Om te kunnen vaststellen in

welke mate, dient er verder onderzoek gedaan te worden naar voornamelijk de functie en opleidingsniveau waarvoor verblijfsvergunningen verstrekt worden en deze in kaart te brengen. Bovendien dient er jaarlijks een uitgebreid AKO gedaan te worden, zoals het AKO 2011.

Maar zelfs indien door middel van verder onderzoek vastgesteld zou worden dat de import van arbeidsimmigranten de werkloosheid op Aruba in de hand werkt, betekent dit niet dat dit de (belangrijkste) oorzaak is van de werkloosheid op Aruba. Dit zou tekort door de bocht zijn. Het is namelijk niet bekend of enerzijds de lokale werklozen bereid en gemotiveerd zijn om, in deze laag- en ongeschoolde functies, te werken, indien deze niet door arbeidsimmigranten bezet zouden zijn en anderzijds of de werkgevers bereid zijn om deze lokale werklozen, voor deze laag- en ongeschoolde functies, aan te nemen. Met name de heersende bedrijfscultuur, het salaris, alsmede de arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden spelen hierbij een belangrijke rol.



## 2. Arbeidsimmigratiebeleid

Naar aanleiding van de getrokken conclusie dat er een sterke indicatie is dat de import van arbeidskrachten in een bepaalde mate de werkloosheid onder de lokale bevolking in de hand werkt, is ook onderzocht wat er op beleidsniveau veranderd/aangepast zou kunnen worden om te zorgen dat het huidige arbeidsimmigratiebeleid, werkloosheid niet (meer) in de hand werkt, maar juist de werkloosheid kan helpen bestrijden. Ten behoeve hiervan zijn gesprekken gevoerd met verschillende actoren/diensten op het gebied van arbeidsvoorziening en arbeidsimmigratie, zoals met de manager van de Vreemdelingenketen, de directie van de DIMAS, de afdeling van het Bureau Arbeidsmarktonderzoek van de DAO en de directie van de DPL.

Op basis van deze gesprekken is gekeken hoe aspecten van het huidige arbeidsimmigratiebeleid een nadelige invloed hebben op de werkloosheid.

Het huidige toelatingsbeleid (ten aanzien van arbeid) dat in feite als arbeidsimmigratiebeleid dient, wordt meer als doel op zich gebruikt en niet als instrument/middelen ten behoeve van een bepaalde doelstelling, zoals bestrijding van werkloosheid en/of tegengaan van vergrijzing.

Het huidige toelatingsbeleid bevat dermate veel uitzonderingen, met name op de vrijstelling van de toetsing op de arbeidsmarkt, dat deze uitzonderingen op zichzelf "beleid" zijn geworden. Arbeidsimmigranten worden hierdoor (snel/makkelijk) toegelaten zonder dat eerst getoetst wordt of zij inderdaad nodig zijn om in een specifieke functie/sector te werken en voor hoe lang.

Verder is er sprake van een tegenstrijdigheid binnen het beleid in de manier waarop omgegaan wordt met arbeidsimmigranten. Zo wordt een vreemdeling met een legaal verblijf op Aruba van ten minste 5 jaar (al dan niet aaneengesloten, al dan niet bij dezelfde werkgever) vrijgesteld van de toetsing op de arbeidsmarkt<sup>3</sup>. Terwijl, conform de Landsverordening Toelating, Uitzetting en Verwijdering (LTUV) pas na 10 jaar op één lopende vergunningen een arbeidsimmigrant in aanmerking kan komen voor een vergunning voor permanent verblijf zonder werkverbod.

Voor wat betreft de DPL, deze vervult een dubbele functie, namelijk die van arbeidsvoorziening en van de toetsing van de arbeidsmarkt (arbeidsimmigratie). Dit betekent dat de DPL degene is die positieve adviezen aan de DIMAS moet geven opdat nieuwe arbeidskrachten uit het buitenland toetreden tot de arbeidsmarkt. Hierdoor gaat de focus op de

<sup>3</sup> Bron: Artikel 2 lid 2 sub a van het toelatingsbeleid arbeidsmarkt 2012 van de DPL.

arbeidsvoorziening, re-integratie en bemiddeling verloren. Dit gaat ten koste van lokale potentiële arbeidskrachten die anders een grotere kans maken om aan de slag te kunnen indien zij meer aandacht en hulp zouden krijgen dan nu het geval is.

Tijdens de gesprekken kwam ook naar voren dat bij het uitvoeren van de toezicht en controle er sprake is van gedoogbeleid. Overtreding van de voorwaarden die verbonden zijn aan de verblijfsvergunning worden namelijk oogluikend toegestaan. Zo wordt bijvoorbeeld een verblijfsvergunning niet ingetrokken in het geval dat een arbeidsimmigrant met werkverbod, werkzaam betrapt wordt. Of als een arbeidsimmigrant in een andere functie werkzaam betrapt wordt anders dan wat vermeld staat op zijn/haar verblijfsvergunning. De reden die hiervoor gegeven wordt, is dat die persoon toch legaal op Aruba verblijft. Desalniettemin zijn er geen negatieve gevolgen voor zijn/haar verblijfsvergunning voor het feit dat deze arbeidsimmigrant zich niet aan de zijn/haar verblijfsvoorwaarden heeft gehouden. Dit is in strijd met de wet- en regelgeving, normaliter zou intrekking van de verblijfsvergunning het gevolg hiervan moeten zijn, aldus de manager van de Vreemdelingenketen. Er zijn echter gerechtelijke uitspraken die dit beletten en hierdoor het werk (toezicht en controle) van de toezichtambtenaren van de Guarda Nos Costa niet ondersteunen. Hierdoor is er een gevoel van frustratie en onmacht ontstaan binnen de Guarda Nos Costa inzake het wetshandhaving op dit gebied.

De ervaring van de betrokken actoren/diensten, op het gebied van arbeidsvoorziening en arbeidsimmigratie, is dat er aanwijzingen zijn dat er sprake is van politieke inmenging ten aanzien van de uitvoering van beleid en regelgeving op het gebied van arbeidsimmigratie. Een vreemdeling of arbeidsimmigrant, die het land illegaal binnenkomt en/of achterblijft en vervolgens een aanvraag indient voor een verblijfsvergunning, wordt normaliter afgewezen. Het komt echter voor dat zo'n persoon toch op Aruba kan verblijven door middel van dispensatie van de minister.

Ten behoeve van een betere afstemming tussen de betrokken actoren/diensten op het gebied van vreemdelingenbeleid, is een vreemdelingen ketenoverleg opgezet. Echter in de praktijk beperkt dit ketenoverleg zich slechts tot het uitwisselen van relevante informatie. Er worden namelijk geen adviezen, nota's en/of rapporten op het gebied van vreemdelingenbeleid (en dus ook arbeidsimmigratiebeleid) opgesteld.

Bovenstaande aspecten binnen het huidige beleid op het gebied van arbeidsimmigratie, hebben tot gevolg dat deze de werkloosheid van de lokale bevolking mogelijk in de hand werken.

### 3. Aanbevelingen van de Raad

Zoals eerder vermeld, dient verder onderzoek gedaan te worden naar de oorzaak van werkloosheid en naar de mate waarin de import van arbeidsimmigranten de werkloosheid op Aruba in de hand werkt. Daarnaast dient vastgesteld te worden wat er op beleidsniveau veranderd/aangepast zou kunnen worden om te zorgen dat het huidige arbeidsimmigratiebeleid, werkloosheid niet (meer) in de hand werkt, maar juist de werkloosheid kan helpen bestrijden. Naar aanleiding hiervan doet de Raad de volgende aanbevelingen:

- Er dient jaarlijks een uitgebreid AKO onderzoek uitgevoerd te worden, waarin onder andere de kenmerken van de werklozen meer gedetailleerd weergegeven kunnen worden.
- Werklozen dienen gemotiveerd te worden om in bepaalde laag- of ongeschoolde functies te werken die thans voornamelijk door arbeidsimmigranten vervuld worden. De arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden dienen ten behoeve hiervan aantrekkelijker gemaakt worden. De lokale arbeidskrachten willen vaak niet onder de geboden arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden werken die meestal bij deze type (laag- en/of ongeschoolde) functies horen.
- Werklozen dienen gemotiveerd te worden om zich bij de DPL in te laten schrijven als werkzoekenden, zodat er een totaal beeld van het aantal werklozen verkregen kan worden.
- Ook werkgevers en uitzendbureaus dienen gemotiveerd of eventueel verplicht te worden om alle vacatures bij de DPL bekend te maken en te registreren. De DPL zou hierdoor kunnen dienen als een vacaturebank.
- Er dienen geen "fictieve" vacatures toegestaan worden. De vacatures moeten aan realistische voorwaarden voldoen. Hierdoor zullen de werkzoekenden meer vertrouwen krijgen op de DPL bij het zoeken en vinden van een baan. Bij zowel een eerste aanvraag als bij een verlenging van een verblijfsvergunning dient een lokale werkzoekende die voor de betreffende functie geschikt is (arbeidsmarkttoetsing), voorkeur moeten krijgen boven een arbeidsimmigrant.
- De DPL dient van zijn dubbele functie (arbeidsvoorziening en toetsing arbeidsmarkt) af te stappen. Deze functies dienen gescheiden te worden. De DPL dient voornamelijk te functioneren als een arbeidsvoorzieningsbureau, waarin alleen gefocust wordt op arbeidsvoorziening, re-integratie en bemiddeling. De arbeidsmarkttoetsing dient ondergebracht te worden bij de DAO.



- Er dient aandacht te worden besteed aan het verlagen van het aantal inactieven en dus er voor te zorgen dat meer mensen deelnemen/participeren op de arbeidsmarkt (verhogen participatiegraad). De inactieven op de arbeidsmarkt dienen net zoals de werklozen gemotiveerd en geholpen worden om (weer) te gaan werken. Dit kan door middel van om-, her- en/of bijscholing alsmede door het inzetten van re-integratietrajecten en/of trajectbemiddeling.
- De registratie van de DPL omtrent vraag en aanbod van arbeidskrachten dient verbeterd te worden, zodat het arbeidsimmigratiebeleid beter hierop afgestemd kan worden. De registratie dient kenmerken te bevatten zoals opleidingsniveau, eigenschappen/kwaliteiten, ervaringen, potentieel, etc.
- De arbeidsmogelijkheden van de lokale bevolking zou te allen tijde beschermd moeten worden en pas bij gebrek van lokaal aanbod zou men over moeten gaan tot “nieuwe” arbeidsimmigranten. Er dient beleid gemaakt te worden dat arbeidsimmigranten niet toelaat voor functies waarvoor er een lokaal aanbod hiervoor reeds aanwezig is. Bijvoorbeeld als er volgens de database van de DPL een significant aantal “timmermannen” (dus ook qua potentieel en kwaliteiten) aanwezig zijn, zou er een (tijdelijke) verbod moeten gelden voor buitenlandse arbeidskrachten ten behoeve van deze functie.
- De DPL zou niet alleen een gedeelte, maar alle vacatures moeten toetsen en beoordelen en daaromtrent een advies verlenen. Vrijstelling van de toetsing op de arbeidsmarkt dient dus afgeschaft of drastisch beperkt te worden.
- Het arbeidsimmigratiebeleid dient, zowel op korte als op lange termijn, als instrument gezien en toegepast te worden en niet als een doel op zich. Een goed arbeidsimmigratiebeleid zou namelijk ingezet kunnen worden ter bestrijding van de werkloosheid, vergrijzing, etc.
- Er dient een pro-actief beleid te komen, die op komende ontwikkelingen en behoeftes van het land anticipeert en waarin bijvoorbeeld bepaald wordt welk type arbeidsimmigrant nodig is en voor hoe lang. Zo kan bijvoorbeeld (afhankelijk van de functie) voor ongeschoolde functies ervoor gekozen worden om alleen jongeren tussen de leeftijd van 18-25 jaar te importeren.
- De DIMAS dient de functies, waarvoor een verblijfsvergunning zonder werkverbod met als verblijfsdoel arbeid in loondienst is toegekend, goed te registreren door één benaming te hanteren voor soortgelijke functies.



- Er dient door de DIMAS een goede registratie plaats te vinden van het opleidingsniveau en het voormalige functie/werkzaamheden van alle immigranten, dus ook diegenen die een verblijfsvergunning hebben met werkverbod (aangezien zij hoogwaarschijnlijk op een gegeven moment toch de arbeidsmarkt zullen toetreden). Hierdoor kan er een beeld verkregen worden van de immigranten zich hier komen vestigen.
- Politieke inmenging dient zoveel mogelijk gescheiden te worden van de uitvoering van beleid en regelgeving op het gebied van arbeidsimmigratie.
- Een essentiële taak van het ketenoverleg zou moeten zijn dat de ketenpartners gezamenlijk adviezen, nota's en/of rapporten opstellen en leveren aan de regering ten behoeve van een goede beleidsafstemming op het gebied van vreemdelingen. Met het oog hierop dienen de diensthoofden of diens waarnemers verplicht zitting te nemen in het ketenoverleg. Verder dient de ketenmanager periodiek te rapporteren aan de betreffende ministers over de gang van zaken ten aanzien van het ketenoverleg.

Oranjestad, 5 december 2014



-----  
Dhr. J.R. (Rudy) Geerman  
Voorzitter  
Sociaal economische Raad



-----  
Dhr. drs. Felix R.E. Bijlhout  
Secretaris  
Sociaal Economische Raad



L.G. Smith Boulevard 134, Oranjestad, Aruba  
Telefoon: (297) 583-2713/583-6051  
Fax: (297) 5838956