

ONGEDOCUMENTEERDEN: IMPACT OP DE CURAÇAOSE SAMENLEVING

(versie 0.3, 25 september 2023)

Inleiding

Dit memo heeft tot doel inzicht te geven in enkele aspecten van ongedocumenteerde personen op Curaçao. Onder ongedocumenteerd wordt in dit memo verstaan: 'Personen die zonder geldige verblijfstitel en/of werkvergunning op Curaçao verblijven'. Hierbij wordt primair ingegaan op de beleidsterreinen van de Minister van Financiën/ GMN. Een oplossing kan echter alleen worden gerealiseerd in samenwerking met andere ministeries, primair het ministerie van SOAW (werkvergunningen) en het ministerie van Justitie (verblijfsvergunningen). Gezien het feit dat de primaire verantwoordelijkheid voor de oplossing van deze problematiek bij de Ministers van SOAW en Justitie ligt, beoogt dit memo ook niet om concrete oplossingen aan te dragen, dit is immers het beleidsterrein van de verantwoordelijke ministers. Door de impact van het grote aantal ongedocumenteerd werknemers op een aantal aspecten van de Curaçaose samenleving zo concreet mogelijk te schetsen wordt de noodzaak benadrukt om zo spoedig mogelijk tot een oplossing voor deze situatie te komen. De urgentie is hoog, niet alleen vanuit financieel en gezondheidsperspectief maar niet in de laatste plaats om sociale en humane redenen. Vanuit het Ministerie van Financiën/ GMN is ondersteuning beschikbaar op gezamenlijk tot oplossingen te komen.

Aantal ongedocumenteerde personen op Curaçao

Het beschrijven van de impact van ongedocumenteerden op de Curaçaose samenleving begint met het vaststellen van de omvang hiervan. Dat is direct ook een uitdaging want van deze groep is geen sluitende registratie beschikbaar. Het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS) van Curaçao laat weten dat de census die onlangs is gestart wellicht meer inzicht kan geven, maar dat de eerste resultaten hiervan pas begin volgend jaar beschikbaar zullen zijn. Het CBS geeft aan dat er echter wel internationale normen zijn voor het aantal ongedocumenteerden en dat hierbij aansluiting kan worden gezocht om in dit stadium toch iets over de omvang van het aantal ongedocumenteerden te kunnen zeggen. Vandaar dat in dit memo wordt uitgegaan van een omvang van de populatie ongedocumenteerde personen van tussen de 5% en 9% van de bevolking. Deze bandbreedte wordt ook door SBAB als plausibel geacht op basis van de door hen uitgevoerde controles.

Financieel: Derving belastingen en sociale premies

Vanuit het Minister van Financiën bezien is de derving van opbrengsten van belastingen en sociale premies één van de meest concrete aspecten van ongedocumenteerde arbeiders. Bij de controles die door de Stichting Overheidsbelastingaccountantsbureau (SBAB) worden uitgevoerd wordt veelvuldig vastgesteld dat voor de aanwezige ongedocumenteerde werknemers geen belastingen en sociale premies worden afgedragen. Ook vluchten werknemers vaak op het moment dat het controleteam arriveert. Zoals bekend wordt sinds het aantreden van het kabinet Pisas 2 in juni 2021 sterk ingezet op het verhogen van de compliance ten aanzien van de fiscale verplichtingen. Hierbij wordt van alle werkgevers verwacht dat zij de verschuldigde belastingen en premies inhouden en afdragen. De belastingdienst faciliteert dit door het verstrekken van Cribnummers, ook aan niet- ingezetenen en ongeacht de verblijfsstatus van de persoon. Werkgevers zullen echter niet snel een werknemer in hun salarisadministratie opnemen die niet over een geldige werkvergunning beschikt. Dit om geen problemen te krijgen indien een controle door SOAW wordt uitgevoerd. Beargumenteerd kan worden dat de op Curaçao aanwezige personen zonder werkvergunning toch over enige vorm van inkomen moeten beschikken. Zij moeten immers een dak boven hun hoofd hebben en eten op tafel. Over dit inkomen worden alleen geen belastingen en sociale

premies ingehouden en afgedragen. Om een benadering te kunnen maken van de derving van opbrengsten uit hoofde van arbeid door ongedocumenteerden, is het wettelijk minimumloon als uitgangspunt genomen. Veel ongedocumenteerde werknemers verrichten immers laag- of ongeschoolde arbeid ongeacht het opleidingsniveau in hun land van herkomst. Over het minimumloon hoeft geen loonbelasting te worden ingehouden maar zijn wel sociale premies verschuldigd.

De verschuldigde premies op jaarbasis op basis van het wettelijk minimumloon zijn in onderstaande tabel samengevat:

VERSCHULDIGDE PREMIES BIJ MINIMUMLOON			
(NAf)	werknemer	werkgever	totaal
BVZ	936	2,023	2,959
AOV/AWW	1,285	2,067	3,352
AVBZ	109	109	218
Totaal	2,330	4,199	6,529

Voor een werknemer met minimumloon is op jaarbasis een bedrag van NAf 6.529 aan sociale premies verschuldigd. Dit lijkt een relatief klein bedrag en dient derhalve in de context te worden geplaatst van de totale omvang van het probleem van ongedocumenteerden op Curaçao. Door het CBS is aangegeven dat internationaal wordt gerekend met percentages van tussen de 5% en 9%, op basis daarvan zijn in onderstaande tabel 3 scenario's uitgewerkt:

DERVING PREMIE-OPBRENGSTEN PER JAAR			
% ongedocumenteerd	5%	7%	9%
Aantal ongedocumenteerden*	7,446	10,425	13,403
<u>Derving premies (NAf):</u>			
BVZ	22,032,714	30,847,575	39,659,477
AOV/AWW	24,958,992	34,944,600	44,926,856
AVBZ	1,623,228	2,272,650	2,921,854
Totaal	48,614,934	68,064,825	87,508,187
* Op basis van omvang bevolking van 148.925 per 1 januari 2023 conform CBS.			

Deze tabel maakt duidelijk dat ongeacht de exacte omvang van het aantal ongedocumenteerden op Curaçao, het bij de derving van de opbrengsten van sociale premies in alle gevallen om een substantieel bedrag gaat. Gezien de druk die momenteel staat op alle sociale fondsen waarbij zelfs wordt besloten tot ingrepen die de zwaksten van onze samenleving raken zoals het niet langer vergoeden van vitamines en mineralen, is het op enige wijze kunnen innen van sociale premies bij de groep ongedocumenteerde werknemers van groot belang.

Gezondheidszorg: Kosten gezondheidszorg ongedocumenteerden

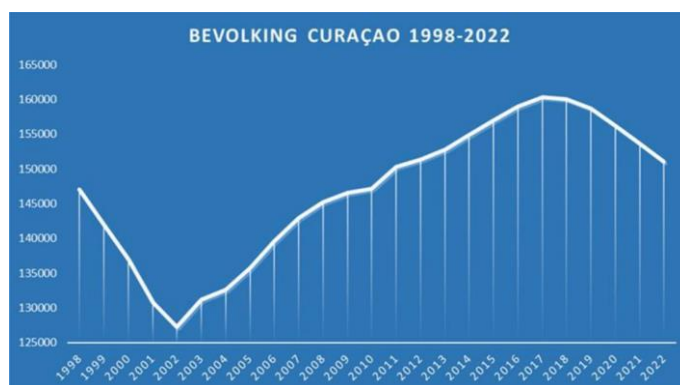
Op grond van de wet, artikel 21 van de Landsverordening Zorginstellingen heeft het Land Curaçao bepaald dat een ziekenhuisvoorziening (waaronder CMC) verplicht is de opvang van patiënten die zich voor spoedeisende medische hulp tot de ziekenhuisvoorziening wenden, te allen tijde op doeltreffende wijze te verlenen. Het Land Curaçao is verder op grond van de Staatsregeling en internationale verdragen verantwoordelijk voor het geven van urgente medische zorg aan onverzekerden, waaronder al of niet gedocumenteerde, al of niet ingeschreven, legaal of illegaal in het land verblijvende personen. Nu het Land het CMC verplicht om spoedeisende medische hulp/- zorg aan onverzekerden en ongedocumenteerden te verlenen, is het Land verantwoordelijk om deze zorgkosten te dragen. Deze

kosten bedragen over de jaren 2019 tot en met 2022 NAf 19,6 miljoen, oftewel zo'n NAf 6,5 miljoen per jaar. De compensatie van CMC voor deze kosten voor de jaren 2019-2022 is op 15 maart 2023 goedgekeurd door de Raad van Ministers. Het bedrag van NAf 19,6 miljoen is inmiddels in tranches aan CMC uitbetaald. Zoals uit de voorgaande paragraaf over de derving van belasting- en premieopbrengsten blijkt, zouden ongedocumenteerden een bijdrage kunnen leveren van tientallen miljoenen aan het BVZ-fonds en daarmee hun zorgkosten die momenteel zo'n NAf 6,5 miljoen per jaar bedragen, kunnen dekken.

Het feit dat ongedocumenteerden geen toegang hebben tot de reguliere zorg, heeft tevens tot gevolg dat zij vaak langer dan noodzakelijk met bepaalde kwalen blijven rondlopen. Dit kan uiteindelijk tot hoge zorgkosten leiden. In het geval van seksueel overdraagbare aandoeningen (SOA's) bestaat het risico dat de verspreiding hiervan langer doorgaat ten opzichte van wanneer men eenvoudig toegang zou hebben tot SOA-tests. Dit verspreidingsrisico beperkt zich niet alleen tot de zogenaamde 'sex-werkers' maar raakt ook de ongedocumenteerden die in andere branches werkzaam zijn. Toegang tot reguliere zorg door ongedocumenteerden in staat te stellen sociale premies te betalen en hierdoor onder de dekking van de basisverzekering ziektekosten (BVZ) te vallen, kan dit risico beperken.

Sociale zekerheid, arbeidsmarkt, economische groei en veiligheid

Migratie in zijn algemeenheid heeft een grote invloed op de Curaçaose samenleving. Migratie is een vraagstuk waar landen wereldwijd mee kampen. Er zijn diverse onderzoeken uitgevoerd naar de voor- en nadelen van migratie. Zoals eerder aangegeven beperkt dit memo zich tot de beleidsterreinen van de Ministeries van Financiën en GMN. Feit is echter wel dat de bevolking van Curaçao al enkele jaren krimpt en tevens vergrijsst. Dit zet een grote druk op de houdbaarheid van de sociale zekerheid. Een steeds kleiner deel van de bevolking moet zorgdragen voor pensioenen en zorgkosten van een steeds ouder wordende bevolking. Onderstaand is de ontwikkeling van de bevolking van Curaçao over de periode 1998-2022 weergegeven op basis van de cijfers van het CBS:



In 2023 heeft de krimp zich verder doorgezet tot een niveau van 148.925 ingezetenen. Dit heeft ook zijn weerslag op de economische groei van Curaçao en daarmee op de belasting- en premie-opbrengsten op lange termijn. Migratie kan een positieve bijdrage leveren aan de groei van de bevolking en daarmee tevens bijdragen aan economische groei en de houdbaarheid van het sociale zekerheidstelsel. Ongedocumenteerde migranten bevinden zich voornamelijk in de leeftijdscategorie waarin zij nog productief zijn, dit gezien het feit dat zij geen aanspraak kunnen maken op sociale voorzieningen op Curaçao. Het legaal kunnen werken op Curaçao draagt niet alleen bij aan de verhoging van de belasting- en premie-opbrengsten maar draagt tevens bij aan een 'level playing field' ten opzichte van de eigen bevolking omdat werkgevers voor deze migranten dan ook belastingen en premies moeten inhouden en afdragen en arbeidswetgeving ook op de migranten van toepassing is. Voor de investeerders op het eiland

betekent dit dat zij legaal gebruik kunnen maken van deze groep werknemers om in moeilijk vervulbare vacatures te voorzien. De beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd personeel kan daarmee een positief effect hebben op nieuwe investeerders en tevens op het 'product Curaçao' als bestemming voor toeristen.

Voor de populatie migranten die momenteel vaak al jaren in onzekerheid leeft betekent legaal mogen werken een belangrijke stap naar een betere toekomst. Niet legaal mogen werken brengt het risico van (seksuele) uitbuiting met zich mee. Gezien ons eigen verleden mogen wij hier de ogen niet voor sluiten. Wij vieren jaarlijks op 17 augustus onze bevrijding van de slavernij en kunnen niet op hetzelfde moment toestaan dat vormen van moderne slavernij zich voordoen onder onze ogen. Ieder mens heeft recht op een menswaardig bestaan. De sociale onzekerheid van migranten heeft tevens tot gevolg dat men soms geen andere uitweg ziet dan crimineel gedrag of prostitutie, zaken die een negatieve impact hebben op onze samenleving. Het bieden van perspectief aan iedereen binnen de Curaçaose samenleving is iets dat op alle mogelijke manieren moeten worden nagestreefd en waaraan Curaçao zich via de Sustainable Development Goals van de Verenigde Naties heeft gecommitteerd. Het terugdringen van armoede, honger, en gezondheidsrisico's maken hier onderdeel van uit. Vandaar dat het van belang is het vraagstuk van de ongedocumenteerden nu gezamenlijk en met voortvarendheid op te pakken.

Geraadpleegde bronnen:

- CBS Curaçao
- Belastingdienst Curaçao
- SBAB
- Ministerie van GMN
- Fundashon Salu pa Tur
- www.curacao2030.cw